Die Entstehung der provinziellen Selbstverwaltung in Preussen 1848–1875

(Teildruck)

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde
genehmigt von der Philosophischen Fakultät
der Friedrich-Wilhelms-Universität
zu Berlin

Von

Wilhelm Zimmermann

aus Berlin

Tag der mündlichen Prüfung: 18. 2. 1932

Tag der Promotion: 25. 7. 1932

Dr. Emil Ebering, Berlin NW 7, Mittelstraße 29

133

Referenten: Professor Dr. Hartung
Professor Dr. Oncken

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Mit Genehmigung der Philosophischen Fakultät ist hier nur ein Teil der eingereichten Arbeit als Dissertation gedruckt. Die vollständige Abhandlung erscheint im Verlage von Dr. Emil Ebering in Berlin als Heft der „Historischen Studien“.

Inhalt.

Seite

Benutzte Quellen und Schriften 5

Einleitung: Die Provinzialstände 1823—1848 9

I. Der erste Versuch, eine provinzielle Selbstverwaltung zu begründen

1. Reformbestrebungen des Jahres 1848 14
2. Die provinzielle Selbstverwaltung in der Kommunalordnung vom 11. März 1850 15
3. Die Wiederherstellung der vormärzlichen Provinzialstände 17

II. Die Entwicklung der provinzialständischen Verfassung in der Zeit der Reaktion.

1. Abänderungsvorschläge der Regierung 20
2. Die Einrichtung der Provinzialhilfskassen 32

III. Der vergebliche Versuch in der „Neuen Aera" eine Reform einzuleiten, und das Aufkommen einer neuen Idee der Selbstverwaltung.

1. Die Weiterbildung der provinzialständischen Verfassung und die Schwerinschen Entwürfe für eine neue Kreisordnung 37
2. R. Gneists Idee der Selbstverwaltung und seine Vorschläge für eine Reform der Provinzialordnung 41
3. Die Wünsche nach einer Dezentralisation des Preußischen Staates 44

IV. Die Selbstverwaltungsgesetze für die 1866 erworbenen Provinzen und ihr Einfluß auf die Frage der Reform der provinzialständischen Verfassung.

1. Die Hannoversche Provinzialordnung und die Debatten über die Grundsätze einer Reform 47
2. Die Gewährung eines Provinzialfonds an Hannover 50
3. Die Einrichtung der ständischen Selbstverwaltung 58
4. Die Absichten der Regierung. die alten Provinzen zur Förderung der Selbstverwaltung zu dotieren 61

Seite

V. Der Beginn der Reform in den östlichen Provinzen.

1. Die Einrichtung der Selbstverwaltung in den Kreisen 67
2. Die Dotation der vor 1872 noch nicht mit Mitteln zur Selbstverwaltung ausgestatteten Provinzen 69
3. Der erste Entwurf einer Provinzialordnung 73

VI. Die Reformgesetzgebung des Jahres 1875.

1. Die Wünsche nach einer Ausdehnug der Reform auf alle Provinzen 79
2. Die Begründung der provinziellen Selbstverwaltung 85
3. Das Dotationsgesetz vom 8. Juli 1875 99

Schluß. Ergebnisse. Die Weiterentwicklung der provinziellen Selbstverwaltung 108

Benutzte Quellen und Schriften.

Archivalien des Preußischen Geheimen Staatsarchivs:
Akten des Ministeriums des Innern.
Akten des Königlichen Zivilkabinetts.
Akten des Oberpräsidiums der Provinz Brandenburg.
Stenographische Berichte und Drucksachen über die Verhandlungen des Preußischen Landtags.

Arndt: Der Anteil der Stände an der Gesetzgebung in Preußen von 1823—1848. Archiv f. Oeffentl. Recht. Bd. 17. 1902. S. 570 ff.

Bachem, K.: Vorgeschichte, Geschichte und Politik der Deutschen Zentrumspartei. Bd. 1—3. 1927/29.

Bennigsen R.: v. Reden. Hrsg. von Schulze und Thimme. Bd. 1 1911.

Bernstein, A.: Revolutions- und Reaktionsgeschichte Preußens und Deutschlands. 3 Bde. 1882/84.

Bismarck, O. v.: Gedanken und Erinnerungen, Bd. 1 u. 2. 1898 Anhang zu den Gedanken und Erinnerungen, 2 Bde. 1901.

— Die Gesammelten Werke. Band 6. 2. Aufl. 1930 Bd. 7—11. 1924/29.

Bornhak, C.: Preußische Staats- und Rechtsgeschichte. 1903.

Brause: Der Begriff der Selbstverwaltung in Deutschland. Jur. Diss. Erlangen 1900.

Brenken: O.: Das Recht der Provinzialstände in Preußen. Jur. Diss. Bonn 1911.

Busch, M. Das Uebergangsjahr in Hannover 1867.

Croon, G.: Der rheinische Provinziallandtag bis zum Jahre 1874. 1918.

Elbe, J. v.: Die Entwicklungslinie der Preußischen Verwaltungsreform. Verwaltungs- Archiv, Bd. 33. 1928.

Enax, K.: O. v. Manteuffel und die Reaktion in Preußen. Diss. Leipz. 1907.

Erler, G.: Verwaltungspolitische Ideen der 1848er Bewegung, ihre Grundlagen und Auswirkungen, unter besonderer Berücksichtigung der Preußischen Gesetze v. 1850. Jur. Diss. Münster. 1928.

Gerlach, Leop. v.: Denkwürdigkeiten. Hersg. von seiner Tochter. 2 Bde. 1891—92.

Gerlach, Ludw. v.: Aufzeichnungen aus seinem Leben und Wirken. 2 Bde. 1903.

Gluth, O: Die Lehre von der Selbstverwaltung im Lichte formaler Begriffsbestimmung. 1887.

Gneist, R.: Die Preußische Kreisordnung in ihrer Bedeutung für den inneren Ausbau des Deutschen Verfassungsstaates. 1870.
— Der Rechtsstaat. 1872.
— Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichtsbarkeit in England. 3. A. 1871.
— Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen. 1869.
— Das Englische Verwaltungsrecht der Gegenwart in Vergleichung mit den Deutschen Verwaltungssystemen. 3. A. 1883—1884.
Gothein, E.: Bismarck in der inneren Politik. 1905.
Grundzüge der konservativen Politik. Berlin. 1856.
Hatschek, J.: Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung. In Jellinek-Meyer, Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen II, 1. 1898.
Heyderhoff-Wentzcke: Deutscher Liberalismus im Zeitalter Bismarcks. 1925—1926.
Heinrichs, J.: Die Reaktivierung der Kreis- und Provinzialstände. Diss. Bonn. 1917.
Hoene, R.: Ost- und Westpreußen eine Provinz. Danzig 1874.
Hintze, O.: Die Hohenzollern und ihr Werk. 5. A. 1915.
Hue de Grais, R.: Die Reorganisation der inneren Verwaltung Preußens. 1871.
Kardorff, Wabnitz, W. v.: Präfektur oder Selbstverwaltung. Berlin 1868.
Kießler, A.: Die Provinzialautonomie in Preußen. Iur. Diss. Marburg 1921. (Maschin.-Schr.)
Klein-Hattingen, O.: Geschichte des Deutschen Liberalismus. 2 Bde. 1911—1912.
Kloeppel, P.: 30 Jahre Deutscher Verfassungsgeschichte. 1867—1897. 1900.
Kohl, H.: Aus der Korrespondenz des Grafen F. z. Eulenburg mit dem Fürsten Bismarck. Deutsche Revue XXV, 1. 1900.
Koth, H.: Die Preußischen Provinzialstände von 1823. Iur. Diss. Würzburg. 1929. (Maschin.-Schr.)
Lancizolle, v.: Ueber Königtum und Landstände in Preußen. 1846.
— Rechtsquellen für die gegenwärtige landständische Verfassung in Preußen. 1847.
Lasker, E.: Zur Verfassungsgeschichte Preußens. 2 Bde. 1874.
Lette, A.: Die Reorganisation der Staats- und Selbstverwaltung in Preußen. Preußische Jahrbücher. Bd. 22. 1868.
— Ueber die Verfassungszustände in Preußen. 1857.
Manteuffel, O. v.: Unter Friedrich Wilhelm IV. Denkwürdigkeiten des Ministerpräsidenten O. v. Manteuffel. Hrsg. v. H. v. Poschinger. 3 Bde. 1901.

Meister, E.: Der Kampf der Konservativen und Liberalen um die Begründung der Selbstverwaltung und der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Kreis und Provinz bei der Gneistschen Verwaltungsreform. Iur. Diss. Münster. 1929.

Miquel, J. v.: Reden Hrsg. v. Thimme und Schultze. 2 Bde. 1911—12.

Nathan, H.: Preußens Verwaltung und Verfassung im Urteile rheinischer 1848er. 1912.

Neukamp, E.: Der Begriff der Selbstverwaltung im Rechtssinne. Archiv f. Oeffentliches Recht. IV. 1889.

Neumann, S.: Die Stufen des Preußischen Konservatismus. Eberings Historische Studien. H. 190. 1930.

Oetker, F.: Zur Reform der Preußischen Verfassung. Preußische Jahrbücher. Bd. 26. 1870.

Oncken, H.: Rudolf v. Bennigsen. 2 Bde. 1910.

Parisius, L.: Deutschlands politische Parteien und das Ministerium Bismarck. 1878.

Peters, H.: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen. 1926.

Pfaff, A.: Zur Erinnerung an Friedrich Oetker. 1883.

Philippson, M.: Max v. Forckenbeck. 1898.

Poschinger, H.: v. Fürst Bismarck und die Kreisordnung für die östlichen Provinzen. Konservative Monatsschrift. Bd. 68. 2. 1911.

— Fürst Bismarck und die Parlamentarier. 3 Bde. 1894/95.

Preuß, H.: Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen. Handbuch der Politik. Bd. 1. 1920.

Rauer, K. F.: Die ständische Gesetzgebung der preußischen Staaten. 2. T. 1845.

— Neuere ständische Gesetzgebung der preußischen Staaten. 1859.

Die Reform der preußischen Verwaltung, von einem Mitglied des Abgeordnetenhauses. Berlin. 1869.

Ritter, G.: Die preußischen Konservativen und Bismarcks deutsche Politik 1858/1876. Heidelberger Abhandlungen zur mittleren und neueren Geschichte. H. 43. 1913.

Roenne, L. v.: Die Gemeindeordnung, Die Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung für den preußischen Staat. 1850.

Roon, Graf v.: Denkwürdigkeiten aus dem Leben des General-Feldmarschalls und Kriegsministers. Hrsg. v. W. Graf v. Roon. 3 Bde. 1897. 4. A.

Salomon, F.: Die Deutschen Parteiprogramme. Bd. 1 u. 2. 3. Aufl. 1924.

Schenck, E. v.: Die Selbstverwaltung der preußischen Provinzen in der Nachkriegszeit. 1929. H. 29. der Schriften des Vereins für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik.

Schmidt, W.: Die Partei Bethmann-Hollweg und die Reaktion in Preußen. 1850/58. Berlin. 1910.

Schmitz, P.: Die Entstehung der preußischen Kreisordnung vom 13. 12. 1872. Diss. Berlin 1910.

Schneider, E.: Die Entstehung der Selbstverwaltung und die Ordnung des Finanzwesens in der Rheinprovinz. Diss. Heidelberg. 1909.

Schoen, P.: Das Recht der Kommunalverwaltung in Preußen. 1897.

Schultheß, H.: Europäischer Geschichtskalender 1860—1875.

Stahl, F. J.: Die gegenwärtigen Parteien in Staat und Kirche. 1863.

Stier-Somlo, F.: Die Wandlungen des preußischen Städte,- Landgemeinde, -Kreis- und Provinzialrechts in den Jahren 1918-1921. 1921.

Tellkampf, J.: Selbstverwaltung und Reform der Gemeinde und Kreisordnung in Preußen und Selfgovernment in England und Nordamerika. 1872.

Tiedemann, C. v.: Sechs Jahre Chef der Reichskanzlei unter dem Fürsten Bismarck, 1909

Utermann, K.: Der Kampf um die preußische Verwaltungsorganisation im Jahre 1848. Diss. Berlin. (Verf. konnte das bis jetzt ungedruckte Manuskript einsehen.)

Wagener, H.: Erlebtes. Meine Memoiren aus der Zeit von 1848—1866 und von 1873—jetzt. 1884.

— Die kleine, aber mächtige Partei. Nachtrag zu „Erlebtes". 1885.

— Was wir wollen. 1859.

Walter, H.: Die innere Politik des Ministers v. Manteuffel und der Ursprung der Reaktion in Preußen. Diss. Berlin 1910.

Was haben wir besser zu machen? Beitrag eines Konservativen zur Reformfrage unserer Staatsverwaltung. Berlin. 1868.

Westphal, O.: Welt- und Staatsauffassung des Deutschen Liberalismus. 1919.

— Der Staatsbegriff H. v. Treitschkes. In Meinecke-Festschrift. 1922. (Deutscher Staat und Deutsche Parteien.)

Kaiser Wilhelm I.: Briefe an Politiker und Staatsmänner. 2 Bde. 1930/31. Hrsg. v. J. Schultze.

Zechlin, E.: Bismarck und die Grundlegung der deutschen Großmacht. 1930.

Einleitung.

Die Provinzialstände 1823—1848.

Eine Untersuchung über die Entstehung der Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 und des Dotationsgesetzes vom 8. Juli 1875 muß einleitend die in den 20er Jahren von Friedrich Wilhelm III. geschaffenen Provinzialstände behandeln. Sie stellten den ersten sehr bescheidenen Anfang einer provinziellen Selbstverwaltung dar. An ihre Zusammensetzung und Tätigkeit knüpfte die seit den 30er und 40er Jahren immer stärker werdende Kritik an. Von ihnen ging nach dem Scheitern des ersten Versuches, eine dem liberalen Ideal entsprechende Kommunalgesetzgebung in Preußen einzuführen, König Friedrich IV. in seinen Reformvorschlägen aus. Auf ihrer Verfassung baute sich z. T. die Provinzialordnung der 1866 erworbenen Provinzen auf, die zusammen mit der von Bismarck vorwiegend im Interesse seiner Gesamtpolitik durchgesetzten Gewährung einer Dotation den Bestrebungen nach einer Beseitigung der Provinzialstände und der Begründung einer umfangreicheren Selbstverwaltung den entscheidenden Antrieb gab.

Diese Entwicklung, in deren erstem Stadium die Frage der Abänderung des Vertretungsverhältnisses auf den Landtagen im Vordergrund stand, zu verfolgen, den Einfluß des von Rudolf Gneist vertretenen Begriffes der Selbstverwaltung auf die Dezentralisationsabsichten der Regierung für das vergrößerte Preußen zu untersuchen, die Kämpfe um die Gestaltung der provinziellen Selbstverwaltung in den 70er Jahren darzustellen, soll die Aufgabe dieser Arbeit sein.

Für den Freiherrn vom Stein bildete die Frage der provinziellen Selbstverwaltung einen Teil der von ihm geplanten Reorganisation des preußischen Staates, die zur Erzeugung eines lebendigen Gemeingefühls den Bürgern eine Mitwirkung an der Verwaltung der Interessen der verschiedenen Lokalverbände und der allgemeinen Staatsaufgaben gewähren sollte[1]. Sie nahm eine von der Einrichtung der niederen Verbände unabhängige Entwicklung, als sich König Friedrich Wilhelm III. entschloß, als Grundlage für eine zukünftige Gesamtvertretung des Volkes Provinzialstände „im Geiste der älteren deutschen Verfassungen" zu bilden[2]. Statt einer Wiederherstellung der ehemaligen Landstände brachte die Gesetzgebung der 20er Jahre aber neue an die seit 1815 reorganisierten Provinzen angelehnte Provinzialstände.

Die Zahl der Vertreter der drei Stände, der Ritterschaft, der Städte, der Bauern, wurde durch das Verhältnis 3:2:1 bestimmt. Das damit gegebene Uebergewicht des ersten Standes wurde noch durch die virilstimmenberechtigten vormals unmittelbaren Reichsstände vermehrt, die ohne Wahl persönlich oder durch Bevollmächtigte auf den Landtagen erscheinen konnten[3]. Nur das Rheinland und Westfalen hatten auf Antrag ihrer 1822 in Berlin versammelten Notablen zur Begutachtung der Vorschläge für die neuständische Gesetzgebung eine gleichmäßige Vertretung der Ritter, Städte und Bauern erhalten[4].

Die für alle Stände geltende Forderung des 10jährigen Grundbesitzes als Grundbedingung für das passive Wahlrecht sicherte das Uebergewicht der ländlichen Interessen auf den Landtagen. Verschiedene Versuche von seiten der Städte, diese mit der wirtschaftlichen Entwicklung im Laufe des 19. Jahrhunderts immer drückender werdende Bestimmung abzuändern,

---

1. Die Provinziallandtagsabgeordneten sollten von den Kreisständen gewählt werden. Nassauer Denkschrift. Juni 1807.

2. Verordnung vom 22. Mai 1815. Gesetz vom 5. Juni 1823.

3. Für die Verteilung der Virilstimmenberechtigten und der gewählten Abgeordneten der einzelnen Stände auf den Landtagen vgl. die Uebersichten bei K. F. Rauer, Die ständische Gesetzgebung des preußischen Staates. 1845. 2. T. S. 26. H. Koth, Die preuß. Provinzialstände von 1823. Jur. Diss. Würzbg., 1929. Anhang.

4. G. Croon, Der rheinische Provinzialtag bis zum J. 1874, 1918. S. 30.

schlugen fehl[5]. Zur Ausübung des aktiven Wahlrechts, das in den Städten die Magistratswähler besaßen, genügte die Tatsache des Grundbesitzes und die Vollendung des 24. Lebensjahres. Die Provinziallandtage sollten, ohne ein Recht auf periodischen Zusammentritt zu haben, im allgemeinen alle 2 Jahre vom König berufen werden. Als Vorsitzender fungierte ein vom Landesherrn aus dem ersten Stande ernannter Landtagsmarschall. Ein königlicher Kommissar, in der Regel war es der Oberpräsident, eröffnete und schloß den Landtag, teilte den Ständen die Propositionen und die Landtagsabschiede mit. Er war Mittelsperson für alle Verhandlungen zwischen der Regierung und den Provinzialversammlungen, an deren Beratungen er keinen Anteil hatte.

Zur Kompetenz der Landtage gehörte die Beratung aller Gesetzentwürfe, die nur das Interesse eines Teiles des Staates berührten. Bis zur Einrichtung einer reichsständischen Versammlung sollten sie auch über für die ganze Monarchie vorgeschlagene Abänderungen der Personen- und Eigentumsrechte, der Steuergesetzgebung und der provinzialständischen Verfassung Gutachten abzugeben haben. Sie hatten das Recht, Bitten und Beschwerden, die sich auf das besondere Interesse der Provinz bezogen, an den König zu richten, und mit Vorbehalt der Genehmigung des Monarchen Beschlüsse über Kommunalangelegenheiten zu fassen (Verwaltung von Landarmen-, Irren-, Invaliden- und Blindenanstalten, Feuersozietäten usw.).

Da für die nicht sehr umfangreichen Kommunalangelegenheiten[6] in Brandenburg und Pommern noch besondere Kommunalstände bestanden[7], waren die Befugnisse der Provinzialstände auf diesem Gebiet in diesen Teilen der Monarchie sehr gering. Vor allem fehlte den Landtagen das wichtigste Recht zur Erle-

---

5. Koth a. a. O. S. 44 ff. Rauer a. a. O. 2. T. S. 1. H, Nathan, Preußens Verwaltung und Verfassung im Urteil rhein. 1848er. 1912. S. 25 ff.

6. Verzeichnis der ständischen Verwaltungen, Anstalten, Fonds und Stiftungen in Preußen, Pommern, Brandenburg, Schlesien, Sachsen in Anlage D zu der Drucksache Nr. 151 der Sten. Ber. des Abg. H. 1873/4.

7. Ueber Zusammensetzung und Tätigkeit, die durch die Gesetze von 1825—27 z. T. neu geregelt wurde, vgl. v. Lancizolle, über Königtum und Landstände in Preußen 1846 S. 133 ff.

digung dieser Aufgaben, wie der Freiherr vom Stein klagte[8]. das Recht auf Besteuerung und Aufnahme von Anleihen.

Die eine verantwortliche Mitarbeit lähmende Wirkung einer bloß beratenden Befugnis wurde noch verstärkt durch das späte Erscheinen der Landtagsabschiede, die meistens nur das Versprechen einer Berücksichtigung der abgegebenen Gutachten enthielten. Eine größere Bedeutung hatten die Stände bei dem Fehlen einer allgemeinen Volksvertretung durch ihren Anteil bei bestimmten durch die Provinzialordnungen festgelegten Gesetzen[9]. Wie wenig sie aber eine Möglichkeit hatten, den König zu zwingen, ihnen alle Gesetze dieser Art vorzulegen, zeigt die einseitige Entscheidung der Regierung in Fällen, wo sie ein Mitwirkungsrecht beanspruchten[10].

Die eng umgrenzte Zuständigkeit der Landtage, ihre ständische, den Grundbesitz bevorzugende Grundlage, der Ausschluß der Oeffentlichkeit bei ihren Verhandlungen, die Notwendigkeit der Genehmigung aller Beschlüsse in Kommunalangelegenheiten forderte seit den 30er und 40er Jahren die immer schärfer werdende, durch Ideen des belgisch-französischen Konstitutionalismus beeinflußte Kritik[11] des Liberalismus heraus. Sie verlangte die Einrichtung von Selbstverwaltungsverbänden, die auf einer gleichmäßigen Vertretung beruhend eine vom Staat möglichst unabhängige Verwaltung der eigenen Interessen, freie Wahl ihrer Organe und Oeffentlichkeit der Beratungen erhalten sollten. Gegenüber diesen Bestrebungen, für die vor allem eine Umgestaltung der Gemeindeverhältnisse im Vordergrund stand, war König Friedrich IV. entschlossen, nur durch eine schrittweise, die Grundlagen nicht erschütternde, Weiterentwicklung der provinzialständischen Verfassung den Bedürfnissen der Zeit Rechnung zu tragen.

---

8. Aehnlich Wilhelm von Humbold. A. Pertz, Freiherr vom Stein. 1855. Bd. 5 S. 769 ff.

9. Arndt, der Anteil der Stände an der Gesetzgebung in Preußen von 1823—48. Arch. f. Oeff. Recht 17. 1902. S. 570 ff. 584 ff.

10. Arndt a. a. O. 579. Nathan a. a. O. S. 38. Rauer a. a. O, T, 1, S. 71.

11. J. Hatschek, Staats- und völkerrechtliche Abh. hsg. v. Jellinek-Meyer. 1898. II, 1. S. 63 f. S. 73 f. Nathan a. a. O. S. 34 ff.

So gewährte er den Landtagen bei seinem Regierungsantritt die Veröffentlichung ihrer Verhandlungen, von denen bisher nur die Ergebnisse bekannt gemacht werden durften[12]. Die Namen der Redner und Antragsteller zu nennen blieb allerdings noch verboten. Die Ausschüsse, die von den einzelnen Ständen entsprechend ihrem Vertretungsverhältnis auf den Landtagen gewählt wurden und der Regierung mit ihrem Rat zur Seite stehen sollten, wenn die Provinzialversammlungen nicht beisammen waren[13], förderten zwar durch ihre Berufung als Vereinigter Ausschuß im Jahre 1842 die konstitutionellen Bestrebungen, bedeuteten aber keinen Fortschritt für die Entwicklung der Befugnisse der Provinziallandtage selbst[14].

Die Berufung des Vereinigten Landtags im Jahre 1847 entzog den Einzellandtagen das Recht auf Beratung allgemeiner Gesetzentwürfe über Personen- und Eigentumsrechte und Steuern[15]. Durch das Einverständnis dieser Versammlung mit der königlichen Absicht, Provinzialhilfskassen[16] zu errichten, wurde dafür eine Entwicklung angebahnt, die die Provinzialstände auf dem Gebiet der Kommunalangelegenheiten mit größeren Befugnissen ausstatten sollte. Der Ausbruch der Revolution im Jahre 1848 verhinderte die Durchführung dieses Planes und rollte die Frage einer prinzipiellen Neugestaltung der Vertretungen der Provinzen zur Begründung der Selbstverwaltung auf.

---

12. Wichtigere Reden der Abgeordneten erschienen vor 1842 oft in nicht-preußischen Blättern. Vgl. Croon a. a. O. S. 62. O. Klein-Hattingen, Geschichte des deutschen Liberalismus. 1910/12. Bd. 1, 106.

13. Verordnungen vom 21. Juni 1842. Lancizolle a. a. O. S. 260.

14. Ueber die Rolle der Provinziallandtage in der Verfassungsbewegung vgl. P. Devinat, Le mouvement constitutionel en Prusse. 1840—1847. Frédéric Guilleaume IV et les diètes provinciales. Revue historique.Band 108 und 109 1911—12.

15. Patent vom 3. Februar 1847.

16. Vgl. S. 32 dieser Arbeit.

I. Der erste Versuch, eine provinzielle Selbstverwaltung zu begründen.

1. Reformbestrebungen des Jahres 1848[1].

Mit der Forderung nach einer konstitutionellen Verfassung verband sich 1848 bei den Liberalen auf das engste das Bestreben, die bisher auf der Bürokratie und dem Ständewesen ruhende Verwaltungsorganisation umzugestalten. Nur durch die Begründung der „wirtschaftlichen Selbstverwaltung", wie Gneist später ihr von der Lehre vom natürlichen Recht der Gemeinden und den belgischen Verhältnissen beeinflußtes Ideal bezeichnete[2], hofften sie die gewünschte Verfassungsurkunde sichern und mit wirklichem Leben erfüllen zu können. Daher beschloß die Verfassungskommission der Nationalversammlung im Gegensatz zu den Absichten Friedrich Wilhelms IV.[3], die Grundzüge einer neuen Kommunalverwaltung in ihren engeren und weiteren Verbänden in die Verfassung aufzunehmen und die Regierung aufzufordern, entsprechende Gesetzentwürfe noch von der Nationalversammlung beraten zu lassen[4]. Der vorgeschlagene Titel IX dehnte auffallenderweise die geforderte Selbstverwaltung nur auf die Gemeinden, Kreise und Bezirke aus. Man befürchtete, daß

---

1. In diesem Abschnitt sollen nur die Hauptpunkte für die Entwicklung der provinziellen Selbstverwaltung hervorgehoben werden, da die Arbeiten von Erler (Verwaltungspolitische Ideen . . .) und Utermann (der Kampf . . .) bereits den politischen Kampf um die neue Verwaltungsorganisation, besonders die Frage der Gemeindeordnung, behandelt haben.

2. R. Gneist, Die Preuß. Kreisordnung in ihrer Bedeutung für den inneren Ausbau des Verfassungsstaates. 1870. S. IV. 163.

3. Der Verfassungsentwurf vom 22. Mai 1848 ließ diese Frage beiseite. Utermann a. a. O. 4. Kap.

4. Utermann Kap. 2 u. 8. Erler a. a. O. S. 36.

in Verbänden von der Größe der Provinzen zu leicht Sonderbestrebungen entstehen könnten[5/6].

Im Staatsministerium, wo Hansemann einen ähnlichen Standpunkt einnahm, wurden verschiedene Organisationspläne erörtert, ohne daß man zu bestimmten Entschlüssen über die höheren Kommunalverbände kam[7]. Obgleich die Vorarbeiten für diese unter dem Ministerium Pfuel ziemlich weit gediehen waren[8], kam es zu keiner Vorlegung einer Kreis- und Bezirksordnung in der Nationalversammlung. Die oktroyierte Verfassung vom 5. Dezember 1848 behielt den von der Verfassungskommission vorgeschlagenen Titel IX bei, änderte ihn aber wesentlich um[9]. Auch die Provinzen sollten als Selbstverwaltungsverbände organisiert werden. In der Ernennung der Kreis-, Bezirks- und Provinzialvorsteher, die die Beschlüsse der aus gewählten Vertretern bestehenden Versammlungen ausführen sollten, glaubte die Regierung einen genügenden Schutz gegen eine nach ihrer Ansicht kaum mögliche Interessenpolitik der großen Verbände zu finden[10].

2. Die provinzielle Selbstverwaltung in der Kommunalordnung vom 11. März 1850[11].

Der zur Erfüllung der Bestimmungen der Verfassungsurkunde ausgearbeitete Entwurf der Kreis-, Bezirks- und Pro-

---

5. Motive zu Titel IX. Sten. Ber. über die Verhdlgen. der z. Vereinbarung der preuß. Verfassungsurkunde berufenen Versammlung. Bd 1, 689.

6. Ueber den von Schwickerath in der Nationalversammlung eingebrachten Entwurf einer Gemeinde,- Kreis- Bezirksordnung vgl. Erler a. a. O. S. 46.

7. Utermann a. a. O. Kap. 8.

8. ebda. Kap. 9.

9. Erler a. a. O. S. 38 ff. L. v. Rönne, Die Verfassungsurkunde des preuß. Staates. S. 196 ff. 1850.

10. Motive zum Entwurf der Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 13. 8. 1849. Sten. Ber. I. K. 1849/50. Bd. 2 S. 539.

11. Erler a. a. O. S. 65 ff. P. Schmitz, Die Entstehung der preuß. Kreisordnung vom 13. Dez. 1872. 1910 phil. Diss. Berlin. S. 9 f. H. Walter, Die innere Politik des Ministers von Manteuffel u. d. Ursprung der Reaktion in Preußen. phil. Diss. 1910 Berlin. S. 132 ff.

vinzialordnung vom 13. 8. 1849 wollte die Vertretungen der als Verband von Kreiskorporationen aufgefaßten Provinzen auf den niederen Kommunalverbänden aufbauen. Wie die Kreisversammlung aus den für Stadt und Land gleichmäßig geplanten, aus freier Wahl gleich-berechtigter Staatsbürger hervorgehenden Gemeindevertretungen gebildet werden sollte, so sollte auch die Provinzialversammlung von den Kreistagen gewählt werden. Wenn auch die Kreistagsabgeordneten nach dem Entwurf zur Hälfte aus Grundbesitzern bestanden hätten, hätten doch die von ihnen gewählten Vertretungen der Provinzen eine den liberalen Forderungen entsprechendere Zusammensetzung erhalten als sie die vormärzlichen Provinzialstände besaßen. Die herzustellenden Versammlungen sollten im wesentlichen die Befugnisse der ehemaligen Landtage erhalten. Eine wichtige Erweiterung dieser Kompetenz bedeutete die Gewährung eines beschränkten Steuerrechtes. Die Provinzialvertretung sollte bis zu 10% der direkten Staatssteuern auf höchstens drei Jahre für ihre Angelegenheiten, für gemeinsame Ausgaben näherer Bezirke oder Kreise, zur Beseitigung eines Notstandes Ausgaben beschließen und sie auf die niederen Kommunalverbände verteilen können[12]. Die Ausführung aller Beschlüsse lag in den Händen des Oberpräsidenten, der als königlicher Kommissar der Beschlußversammlung beiwohnen sollte. Die Verhandlungen, die alle zwei Jahre periodisch unter einem gewählten Vorsitzenden geführt werden sollten, sollten öffentlich sein.

Mit diesen Bestimmungen wurde den Provinzen, wenn auch mit starken Einschränkungen, eine dem liberalen Ideal entsprechende Selbstverwaltung gewährt[13], d. h. das Recht, Beschlüsse zu fassen über Dinge, die das besondere Interesse dieser Verbände berührten.

In den Beratungen der Kammern über die Neuordnung der höheren Kommunalverbände ging der Hauptkampf um die Höhe

---

12. Höhere Beträge sollten wie die Anleihen und Bürgschaften nur durch Gesetz aufgebracht werden können.

13. E. Neukamp, der Begriff der Selbstverwaltung im Rechtssinne. Arch. f. Oeff. Recht. IV. 1889. S. 420. L. v. Rönne, Die Gemeindeordnung, Die Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 11. 3. 1850. 1850 S. 9. Schmitz a. a. O. S. 9.

des Zensus für das passive Wahlrecht[14], der von einigen Mitgliedern der Ersten Kammer auch für die Befähigung zum Provinziallandtagsabgeordneten gefordert wurde. Die Bedenken, daß die Einführung des Zensus eine ungünstige Wirkung auf die Stimmung des Volkes ausüben könnte, führte schließlich zur Annahme des Regierungsvorschlages. Jeder Gemeindewähler, der das 30. Lebensjahr vollendet hatte und mindestens 3 Jahre lang der Provinz durch Wohn- oder Grundbesitz angehörte, sollte Landtagsabgeordneter werden können.

Versuche, den Provinzialversammlungen zur Erweiterung ihrer Kompetenz ein Recht auf die Beratung von Provinzialgesetzen zu gewähren, wurden bereits in der Kommission der Ersten Kammer abgelehnt[15]. Es hätte eine zu starke Beschränkung der Befugnisse des Preußischen Landtages bedeutet.

Von großer Wichtigkeit für die juristische Rechtfertigung der Wiederherstellung der alten Provinzialstände sollte der Beschluß über die Kommunalstände werden[16]. Diese sollten bis zur gesetzlichen Neuordnung in der alten Zusammensetzung und mit den alten Befugnissen bestehen bleiben[17].

3. Die Wiederherstellung der vormärzlichen Provinzialstände.

Die Einführung der neuen provinziellen Selbstverwaltung, die die oberste Stufe in dem geplanten Aufbau der Kommunalverbände bilden sollte, hing von der Durchführung der Gemeindeordnung ab. Diese wurde aber in den östlichen Provinzen auf das heftigste bekämpft und möglichst verschleppt[18]. Eine andere Gefahr drohte der Gesetzgebung vom 11. März 1850 in der Abneigung Friedrich Wilhelms IV. gegen die ihm widerwillig abgerungenen neuen konstitutionellen Grundlagen des preußischen Staates. Er hätte am liebsten die auf einer all-

14. Das Folgende nach Erler a. a. O. S. 77, Rönne a. a. O. S. 367.
15. Rönne, Gemeindeordnung a. a. O. S. 371.
16. Ebda. S. 386.
17. Art. 66 Der Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 11. 3. 1850.
18. J. Heinrichs, Die Reaktivierung der Kreis-, Provinzialstände. phil. Diss. Bonn 1917. S. 17 ff, 30 ff, 75 ff, 86.

gemeinen Volksvertretung beruhenden Kammern durch einen ständisch zusammengesetzten Landtag in der Art des Vereinigten Landtages von 1847 ersetzt[19]. Er wünschte deshalb wie die reaktionären Konservativen[20] die Wiederherstellung der alten Provinzialstände.

Unter dem Einfluß seines Generaladjudanten v. Gerlach[21], der von den Ständen jeden „legislativen kodifizierenden" Charakter fernhalten wollte[22], beabsichtigte der König, die Provinzialversammlungen nur in ihrer Eigenschaft als Kommunallandtage wieder herzustellen und in Pommern und Brandenburg, wo diese noch in Wirksamkeit waren, von einer Berufung der Provinzialstände abzusehen[23]. Er erkannte dabei an, daß die „Rettung der bisher verschont gebliebenen korporativen Elemente" nur durch eine „Umbildung" zu erreichen sein würde. Der Tätigkeit der Kommunalverbände sollte deshalb „ein genügender und würdiger Inhalt" gegeben werden. Um möglichst weitgehend auf die Lokaleigentümlichkeiten Rücksicht nehmen zu können, wollte Friedrich Wilhelm IV. von einer einheitlichen Regelung der Provinzialverfassung absehen. Aus demselben Grunde dachte er sogar an eine spätere Verkleinerung der Provinzen.

Im Gegensatz zu den Wünschen des Königs, der die Provinzialstände nur soweit sie kommunalständische Funktionen

---

19. Heinrichs a. a. O. S. 25. C. Enax, O. v. Manteuffel u. die Reaktion in Preußen phil. Diss. Leipzig. 1907 S. 18 ff.

20. Gerlach, L. v. Denkwürdigkeiten aus dem Leben des Generals v. Gerlach. Herausg. v. seiner Tochter. Bd. 1, S. 685, 1891. W. Schmidt, Die Partei Bethmann — Hollweg u. d. Reaktion in Preußen phil. Diss. Berlin 1910. S. 125.

21. Heinrichs a. a. O. S. 26.

22. Gerlach, Denkw. I, 814.

23. Handschreiben Friedrich Wilhelm IV. an Manteuffel vom 13. 5. 1851. Unter Friedrich Wilhelm IV. Denkwürdigkeiten des Ministerpräsidenten O. Freih. v. Manteuffel, hsg. v. H. v. Poschinger 1901. Bd. 2 S. 22 ff.

Manteuffel wollte auch von den Provinzialständen auf die Kommunalverbände nach alten historischen Begrenzungen zurückgehen, um aus diesen dann die Landesvertretung zu bilden. An Bismarck 11. Juli 1851. Bismarck Gedanken u. Erinnerungen Bd. 1. S. 139.

hatten berufen wollte, ordneten die Reskripte des Ministers des Innern[24], Westphalen, die Wiederherstellung der alten Provinzialstände als „interimistische“ Vertretungsbehörden der Kreise und Provinzen an. Manteuffel und Westphalen hatten befürchtet, daß bei einer Berufung als Kommunalstände viele Landtage sich für nicht kompetent zur Beratung der ihnen zu machenden Vorlagen über die Abänderungen der Kommunalgesetzgebung von 1850 erklären würden[25].

Trotz des heftigen Widerstandes gegen die Reaktivierung, die als eine offene Verletzung der Verfassung bezeichnet wurde[26], traten die vormärzlichen Vertretungen der Kreise und Provinzen überall zusammen, auch im Rheinland, dem Hauptsitz der Opposition. Auf Grund der von ihnen abgegebenen Gutachten arbeitete die Regierung neue Gesetzentwürfe aus, die in weitgehendem Maße die konservativen Wünsche in der Frage der Gemeindeordnung berücksichtigen sollten. Damit war der erste Schritt zur Beseitigung der Kommunalordnung des Jahres 1850 getan.

---

24. Vom 13. und 28. Mai 1851.

25. Votum Westphalens und Manteuffels vom 7. Juni 1851 für den König.

26. Heinrichs a. a. O. S. 34 ff. 54 ff.

II. Die Entwicklung der provinzialständischen Verfassung in der Zeit der Reaktion.

1. Abänderungsvorschläge der Regierung.

Mit den Entwürfen, die die Gemeindeordnung beseitigen sollten, legte Westphalen der Ersten Kammer am 1. Dezember 1851 auch den von dem Geheimen Regierungsrat v. Klützow bearbeiteten Entwurf einer neuen Provinzialordnung zur Kenntnisnahme über die Pläne zur weiteren Entwicklung der Gesetzgebung vor[1/2].

Danach sollte die ständische Grundlage der Provinzialvertretungen, den Wünschen des Königs entsprechend, erhalten bleiben, aber allen Ständen nach dem Vorbild der rheinischen und westfälischen Provinzialverfassung von 1824 eine gleiche Anzahl an gewählten Abgeordneten gewährt werden. Zu den bisherigen Inhabern von Viril-, Kollektiv- und Kuriatstimmen, deren Rechte auf den Landtagen wieder hergestellt werden, und die mit der Ritterschaft die erste Kurie bilden sollten[3], wollte der Entwurf die vom König ernannten erblichen Mitglieder der Ersten Kammer hinzufügen.

In Anlehnung an die Kommunalordnung des Jahres 1850 wurde die Provinzialvertretung als „eine höhere Potenz der Kreiskorporationen für ähnliche und nah verwandte Zwecke" aufgefaßt[4]. Deshalb sollten die Abgeordneten von den kreis-

---

1. Sten Ber. I. K. 1851/52 S. 14 f.

2. Manteuffel hatte davon abgeraten, weil er in dem Entwurf eine zu weitgehende Enthüllung der Pläne über die weitere innere Entwicklung erblickte. Reskript an Westphalen vom 1. Jan. 1853.

3. In Schlesien, Sachsen, Westfalen, Rheinland hatten sie bisher einen besonderen Stand gebildet.

4. Denkschrift Westphalens (August 1851) zum Entwurf der Provinzialordnung.

ständischen Versammlungen gewählt werden. Jede Kurie einer oder mehrerer Kreisvertretungen sollte für sich eine besondere Wahlversammlung bilden. Wählbar war jeder Abgeordnete des eigenen Standes, der das 30. Lebensjahr vollendet hatte.

Statt der oft bekämpften Forderung der Zweidrittel-Mehrheit für die Beschlußfassung des Provinziallandtages wurde die Abstimmung nach der absoluten Stimmenmehrheit eingeführt. Nur für Ausgaben, die nicht in einer gesetzlichen Verpflichtung beruhten, sollte nach Kurien abgestimmt werden. In den getrennten Beratungen der drei Stände selbst entschied die einfache Stimmenmehrheit. Kam eine Einigung der drei Kurien nicht zustande, so stand nach dem Entwurf die Entscheidung der strittigen Frage der Regierung zu. Die Beibehaltung der itio in partes sicherte jedem Stand die Möglichkeit, bei einer Verletzung seiner Sonderinteressen ein Separatvotum einzulegen.

Die Bestimmungen über die Befugnisse lehnten sich im wesentlichen an die der Kommunalordnung des Jahres 1850 an.

Dieser Entwurf, der ein Kompromiß zwischen den Wünschen des Königs nach einer ständischen Zusammensetzung der Provinziallandtage und den Forderungen der Liberalen auf eine gleichmäßige Vertretung darstellte, wurde im Herbst 1852 den nach der Sistierung der Gemeindeordnung (9. Juni 1852)[5] ohne die Bezeichnung „interimistische“ berufenen Versammlungen zur Begutachtung vorgelegt.

Während er von den sächsischen-, westfälischen- und rheinischen Landtagen als Grundlage für eine neue Provinzialordnung anerkannt wurde, lehnten ihn die der übrigen fünf Provinzen als Ganzes ab und baten, nur durch wirklich erforderliche Ergänzungsbestimmungen die alten Gesetze weiter zu bilden[6].

Die sächsische Ritterschaft, die nur knapp überstimmt worden war, hatte ein Separatvotum gegen das vorgeschlagene gleiche Zahlenverhältnis der Stände eingelegt. Die übrigen Provinzen hatten sich bei der Eventualberatung der Regierungs-

---

5. Vergl. Erler a. a. O. S. 90. Heinrichs a. a. O. S. 85 ff.

6. „Tabellarische Uebersicht“ der Gutachten der Landtage und der Oberpräsidenten. Mit geringen Aenderungen u. ohne Gutachten der Oberpräsidenten gedr. als Anlage zu Nr. 80 der Drucks. zu den Sten. Ber. der Ersten Kammer 1852/53.

vorschläge prinzipiell mit der Abänderung des bestehenden Vertretungsverhältnisses einverstanden erklärt. Gegen den zu engen Kreis der Wählbaren wünschten der sächsische und schlesische Landtag nur die Ausdehnung des passiven Wahlrechts auf alle Kreistagsmitglieder, der rheinische auf alle Kreistagswähler, der westfälische auf die Stellvertreter der Abgeordneten. Der nur mit 7 Stimmen Mehrheit angenommene Antrag der letzten Versammlung, Urwahlen mit einem bestimmten Zensus für die einzelnen Kurien einzuführen, wurde von dem Oberpräsidenten energisch bekämpft. Er wollte wegen der engen Beziehungen zwischen den Aufgaben der Kreis- und Provinziallandtage beide Versammlungen möglichst aus denselben Männern gebildet wissen. Der brandenburgische Landtag wollte wie der rheinische die Wählbarkeit auf alle Kreistagswähler ausdehnen, forderte aber das Bekenntnis zum christlichen Glauben und 10jährigen Grundbesitz oder königlichen Dispens als allgemeine Grundbedingungen für die Standschaft. Aehnliche Anträge stellten auch Preußen und Pommern, das auch noch eine prinzipielle Ausschließung der Rechtsanwälte und Aerzte verlangte.

Bei der Beratung über die in dem neuen Entwurf gewährte Kompetenz vermißten die sächsischen, schlesischen, brandenburgischen, preußischen und rheinischen Landtage das bisher besessene Recht auf Petitionen.

Mit der Neuregelung der Beschlußfassung hatten sich die meisten Versammlungen mit dem Regierungsvorschlag einverstanden erklärt. Nur die pommersche (einstimmig) und die brandenburgische (mit $^2/_3$ Mehrheit) waren für eine von dem Oberpräsidenten gebilligte prinzipielle Kurienabstimmung eingetreten, die die Vermehrung der Abgeordneten des zweiten und dritten Standes illusorisch gemacht hätte[7].

Um die Wünsche der Provinziallandtage zu berücksichtigen, entschloß sich die Regierung auf die vom König schon früher mißbilligte[8] einheitliche Reglung der Provinzialordnung zu ver-

---

7. Eine ähnliche (mit 34 gegen 32 St. gestellte) Forderung des westfälischen Landtages wurde von dem Oberpräsidenten als eine zu große Erschwerung des Geschäftsganges bekämpft.

8. s. S. 18 dieser Arbeit.

zichten und nur Ergänzungsbestimmungen zu den alten Gesetzen zu erlassen. Die Fragen, die „durch das Bedürfnis bestimmt an die Hand gegeben“ waren, waren nach der Ansicht Westphalens die des Vertretungsverhältnisses der Stände, des Wahlsystems und der Bildung von Kommunallandtagen in den Provinzen, wo sie noch nicht bestanden[9].
Bestimmungen über die Kompetenz der Landtage nahm man in die von Klützow für jede Provinz einzeln ausgearbeiteten, im wesentlichen gleichlautenden, Entwürfe nicht auf[10]. Die Vorschriften des Gesetzes vom 5. Juni 1823 schienen dafür ausreichend. Damit war eine Entwicklung der Provinzialstände zu Selbstverwaltungskörpern, die auch Besteuerungsrechte hatten, abgeschnitten.

Die Wählbarkeit zum Provinziallandtag, dessen Stände wie im Entwurf von 1851 von den Kurien der Kreisversammlung gewählt werden sollten, wurde in den neuen Entwürfen an die Kreistagsfähigkeit, die Vollendung des 30. Lebenjahres und an die Forderung des 10jährigen Grundbesitzes geknüpft. Damit war die alte Vormachtstellung des Großgrundbesitzes auf den Provinzialversammlungen wieder hergestellt.

Um der heiklen Frage des Vertretungsverhältnisses der Stände aus dem Wege zu gehen, hatte der Minister des Innern, Westphalen, für alle Beschlüsse eine Abstimmung nach Kurien durchgesetzt. Eine zukünftige Vermehrung der Abgeordneten des zweiten und dritten Standes, die infolge dieser Absicht keine Bedeutung gehabt hätte, sollte durch provinzielle Anordnungen geschehen. Der Ministerpräsident, v. Manteuffel, hatte die bloße Verheißung einer Abänderung des Vertretungsverhältnisses mißbilligt als ein „Eingeständnis, daß die Staatsregierung vor der grundsätzlichen Lösung der schwierigen Frage zurückbebe“[11]. Er hielt es für ratsam, eine Verstärkung der Vertreter der Städte und Landgemeinden eintreten zu lassen, da sonst kaum eine Aussicht bestände, daß die Kammern die Entwürfe annehmen würden. Er fügte sich aber schließlich den vom König gebilligten Vorschlägen Westphalens.

---

9. Westphalen, Sten. Ber. I. K., 22. Jan. 1853 S. 145.
10. Drcks. Nr. 71/78 z. d. Sten. Ber. I. K. 1852/3.
11. Reskript an Westphalen 1. Jan. 1853.

Von größter Wichtigkeit für die zukünftige Entwicklung der Provinziallandtage war die Feststellung in den Motiven zu den acht Entwürfen, daß nach der Einführung einer allgemeinen Landesrepräsentation das Bedürfnis zur Berufung dieser Versammlungen in geringerem Maße als früher vorhanden wäre[12]. Dazu stände die Erledigung der kommunalen Angelegenheiten in keinem gehörigen Verhältnis zu den Kosten und Kräften eines Provinziallandtages. Sie könnten besser von kleinen, den konkreten Verhältnissen näher stehenden Versammlungen wahrgenommen werden. Die Einrichtung von Kommunallandtagen nach dem Vorbild der pommerschen und brandenburgischen sollte daher den Provinzialständen Sachsens, Schlesiens, Preußens, Westfalens, die im Gegensatz zur Rheinprovinz früher Kommunallandtage gewünscht hatten[13], vorbehaltlich der königlichen Genehmigung überlassen werden.

Die Erste Kammer überwies die vom König genehmigten Gesetzentwürfe am 22. Januar 1853 zur näheren Vorberatung an die für die Kreisordnung eingesetzte Kommission.

Im Brennpunkt des Interesses der Kommission stand die Frage des Vertretungsverhältnisses und die damit in Zusammenhang stehende vorgeschlagene Beschlußfassung des Provinziallandtages[14]. Westphalen, der Minister des Innern, ergriff selbst das Wort, um die nur von einer geringen Anzahl von Provinzialversammlungen gewünschte Abstimmung nach Kurien zu verteidigen. Er erklärte sie für den besten Weg, das ständische Interesse zu schützen und der Frage des Vertretungsverhältnisses aus dem Wege zu gehen. Die „wohlmeinende Tendenz" der Regierung wurde in der Kommission anerkannt, stieß aber doch auf erhebliche Bedenken. Um die „erzwungene Sonderung" der Stände zu vermeiden, beschloß man mit 12 gegen 2 Stimmen unter Ablehnung eines Antrages auf Wiederherstellung des alten Systems von 1823, die Kurienabstimmung stattfinden zu lassen, wenn die einfache Mehrheit der anwesenden Mitglieder eines Standes darauf antragen würde.

---

12. Motive Drucks. Nr. 79 z. d. Sten. Ber. I. K. 1852/3.
13. Rauer a. a. O. T. 1, 572, 603, 605.
14. Kommissionsbericht v. 22. April 1853 Drcks. Nr. 350 z. d. Sten. Ber. I. K .1852/53.

Um die Fortbildung der ständischen Verfassung nicht allein der Krone zu überlassen, wurde mit 14 gegen 1 Stimme ein Zusatzantrag angenommen, der auch den Ständen bei Einstimmigkeit der Kurien die Möglichkeit der Initiative zur Abänderung des bestehenden Vertretungsverhältnisses bot. Ein Versuch, den Weg der ordentlichen Gesetzgebung für verbindlich zu erklären, wenn in dieser Frage keine Einigung zwischen der Regierung und den Ständen stattfände, wurde als eine Einmischung der Kammern in rein ständische Angelegenheiten abgelehnt.

Die beabsichtigte Einrichtung der Kommunallandtage wurde gebilligt.

Zu einer Beratung im Plenum der Ersten Kammer ist es aus Zeitmangel nicht mehr gekommen. Der Kampf um die Beseitigung der Kommunalordnung von 1850, und um die Aufhebung des Art. 105 der Verfassungsurkunde, der die Selbstverwaltungsgesetzgebung in ihren Grundzügen festgelegt hatte, absorbierte alle Kräfte des Preußischen Landtags[15]. Er führte zu einem Sieg der Konservativen. Das Gesetz vom 24. Mai 1853 stellte die alten Verordnungen über die Landgemeinden und die Kreis- und Provinzialstände wieder her, deren Reaktivierung damit eine rechtliche Grundlage erhielt. An die Stelle des Artikels 105 der Verfassungsurkunde trat die Bestimmung: „Die Vertretung und Verwaltung der Gemeinden, Kreise und Provinzen des preußischen Staates wird durch besondere Gesetze näher bestimmt". Mit dieser Fassung des Paragraphen war den königlichen und konservativen Wünschen der weiteste Spielraum gewährt, eine Reform zu verhindern bezw. die provinzialständische Verfassung nur soweit abzuändern, als es ihren Interessen entsprach.

Zur Vorbereitung der in Aussicht gestellten neuen Entwürfe wurden im September des Jahres 1853 die Oberpräsidenten aufgefordert, ihr Gutachten über die Vorschläge der Kommission der ersten Kammer der letzten Session abzugeben. Sie sprachen sich überwiegend gegen eine prinzipielle Kurien-

15. Vgl. dazu Heinrichs a. a. O. S. 89 ff.

abstimmung aus, die die Erledigung der Aufgaben der Stände erschweren würde.

Unter Berücksichtigung ihrer Vorschläge arbeitete der Geheime Regierungsrat v. Klützow 8 neue Entwürfe aus[16], die dem Landtag am 13. Januar 1854 vorgelegt wurden.

In der Kommission der Ersten Kammer wurde trotz des energischen Widerspruchs des Ministers des Innern, der den Ständen nur beratende Betugnisse gewähren wollte, in der Frage der Veränderung der Zahl der Provinziallandtagsabgeordneten die Beschlüsse der vorjährigen Kommission wieder hergestellt[17]. Damit wäre an die Stelle der Pflicht, konsultative Gutachten abzugeben, das Recht auf Zustimmung der Provinziallandtage bei der Feststellung oder Abänderung ihres inneren Organismus getreten.

Aus rein praktischen Gründen, die Westphalen in der Kommission ausführlich auseinandersetzte, hatte sich die Regierung entschlossen, die prinzipielle Abstimmung nach Kurien in den neuen Entwürfen wieder fallen zu lassen. Im allgemeinen sollten die Beschlüsse nach einfacher Stimmenmehrheit gefaßt werden. Nur für bestimmte Fälle, bei einem dem Provinziallandtag vorgelegten Gesetzentwurf, bei der Bewilligung neuer oder erhöhter Ausgaben[18], sollte auf Verlangen von $^2/_3$ der anwesenden Mitglieder eines Standes auch nach Kurien abgestimmt werden können.

In der Kommission, die in ihrer überwiegenden Mehrheit eine umfangreichere Kurienabstimmung wünschte, entspann sich eine lebhafte Debatte über die Beschränkung der Beschlußfassung nach absoluter Stimmenmehrheit. Da die verschiedensten Anträge auf die Erweiterung der Kurienabstimmung von dem Regierungskommissar v. Klützow entschlossen bekämpft wurden, entschloß sich die Kommission schließlich doch zur Annahme der Vorlage.

---

16. Drcks. Nr. 21/28 z. d. Sten. Ber. I. K. 1854.

17. Kommissionsbericht v. 19. Febr. 1854 Drcks. Nr. 110 ebda.

18. Mit Ausnahme derjenigen, welche zur Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung oder zur Bestreitung der laufenden Bedürfnisse der provinziellen Institutionen und deren Verwaltung notwendig sein würden.

Am 23. Februar 1854 begannen die Beratungen im Plenum der Ersten Kammer. Die meisten Redner forderten eine Verstärkung der Kurienabstimmung als beste Garantie für das ständische Prinzip, das nur von dem liberalen Freiherrn v. Vincke prinzipiell bekämpft wurde[19]. Der Regierungskommissar v. Klützow[20] erklärte sich mit den Tendenzen der Ersten Kammer einverstanden, bekämpfte aber entschieden das Ammendement Elwangers[21], der die Kurienabstimmung zur Regel machen und sie nur bei der Bestreitung der Kosten der laufenden Verwaltung der Provinzialinstitute für unzulässig bezeichnen wollte. Nach längerer Debatte erklärte sich schließlich die Mehrheit für den durch Zusatzanträge wesentlich umgestalteten Vorschlag Elwangers[22]. Die Beschlüsse sollten im allgemeinen mit einfacher Stimmenmehrheit gefaßt werden, aber auf Antrag der Mehrheit eines Standes auch die Kurienabstimmung stattfinden. Unzulässig war das letzte Verfahren nur bei Bestreitung der Bedürfnisse der laufenden Verwaltung der ständischen Anstalten.

Die von der Kommission vorgeschlagene Ausdehnung dieser Bestimmungen auf die Rheinprovinz wurde vom Plenum abgewiesen, da v. Solemacher[23], der den Antrag in der Kommission gestellt hatte, selbst erklären mußte, daß er inzwischen zur Erkenntnis gekommen wäre, daß sie nicht für diese Provinz paßten.

Die geplante Ausschaltung des Weges der ordentlichen Gesetzgebung bei der Veränderung der Zusammensetzung der Provinziallandtage wurde von v. Vincke[24] und v. Itzenplitz[25] als eine Beeinträchtigung der Macht des Preußischen Landtags bekämpft. Man befürchtete, daß diese „Herstellung eines

---

19. Sten. Ber. I. K. 1854 S. 236. Wahre Siegeshymnen über die Wiederherstellung der alten Provinzialstände stimmten dagegen an v. Plötz S. 235, v. Blankensee S. 238, v. Meerveld S. 240, v. Maltzahn S. 242.
20. ebda. S. 277.
21. Drcks. Nr. 136 z. d. Sten. Ber. I. K. 1854.
22. Ammendement Elwanger-Duesberg-Fleck. Sten. Ber. I. K. S. 284.
23. ebda. S. 285.
24. ebda. S. 292.
25. ebda. S. 294.

Staates im Staate“ im Lande großen Widerspruch erwecken würde[26]. Elwanger[27] u. a. erklärten, daß man den Einfluß der Kammern in dieser Frage nicht beseitigen wollte. Ein Vermittlungsantrag[28], der neben dem von der Regierung vorgeschlagenen Weg der ordentlichen Gesetzgebung auch den der Vereinbarung zwischen der Krone und den Kurien möglich machen wollte, wurde trotz der Zustimmung, die er bei einigen Konservativen fand[29], mit 45 gegen 28 Stimmen abgelehnt und der Regierungsentwurf wieder hergestellt.

Die von der Ersten Kammer beratenen Gesetzentwürfe wurden am 7. März 1854 dem anderen Hause überwiesen. Bevor die von der Zweiten Kammer eingesetzte Kommission ihre Arbeiten begann, wurden die Vorlagen zusammen mit anderen Entwürfen aus den Verhandlungen des Landtages herausgezogen[30]. Die „Rücksicht auf die wünschenswerte und notwendige Erledigung anderer den Kammern obliegender dringenderer Geschäfte, unter denen der Staatshaushaltetat“ oben anstand[31], hatten Westphalen veranlaßt, den König um die Zurückziehung zu bitten. Der wahre Grund war wohl, wie von Patow bei der Debatte über diese Maßnahme feststellte[32], die Furcht, daß die Entwürfe nicht die Zustimmung der Kammern finden würden.

Auf Wunsch des Ministers des Innern[33] sollte erst noch eine Beratung der Reformvorschläge der Regierung durch den am 4. Juli 1854 neu berufenen Staatsrat stattfinden[34]. — Da Westphalen nichts gegen die Beschlüsse der Ersten Kammer einzuwenden hatte, bedeutete diese Absicht nur ein Verschleppen der

---

26. Stupp, Oberbürgermeister von Köln ebda. S. 289.
27. ebda. S. 287.
28. von Krausnick Sten. Ber. I. K. 1854 S. 292.
29. v. Blankensee ebda. S. 293, v. Meding ebda. S. 294.
30. Königl. Erlaß v. 21. 3. 1854, Drcks. Nr. 221 ebda.
31. Votum Westphalens f. d. König v. 20. 3. 1854. Westphalen Sten. Ber. II. K. 1854 S. 699.
32. Sten. Ber. ebda. S. 699.
33. Voten an das Staatsministerium: 10. Juni 1854 und 17. Juni 1854.
34. Kab. O. v. 25. Aug. 1854.

Reform der ständischen Verfassung, die er für eine natürliche, der Landesgeschichte entsprechende erklärte[35].

Die für die Beratung im Staatsrat von Klützow bearbeiteten Gesetze brachten neben formellen Aenderungen der bisherigen Entwürfe einen neuen Vorschlag. Für die Beschlußfähigkeit des Provinziallandtages sollte an die Stellen der Forderung der Anwesenheit von 3/4 aller Abgeordneten eine der alten Kreisordnung entsprechende Bestimmung gesetzt werden[36]. Die Erscheinenden sollten danach bindende Beschlüsse fassen können, wenn der Gegenstand der Verhandlung in der Einladung angegeben worden war. Westphalen wollte damit verhindern, daß eine geringere Anzahl von Abgeordneten den Landtag beschlußunfähig machen könnte, wie es bei der Reaktivierung der Stände in einigen Provinzen versucht worden war[37].

Zur näheren Vorbereitung für die Beratungen im Staatsrat wurden der Wirkliche Geheime Rat v. Meding und der Wirkliche Geheime Oberregierungsrat v. Raumer aufgefordert, Gutachten über die vorgelegten Entwürfe abzugeben[38].

v. Meding, der als einer der reaktionärsten Beamten der vormärzlichen Zeit bekannt war[39], — legte sein Gutachten erst im Oktober 1856 (!) vor. Er lehnte prinzipiell eine Aenderung des bestehenden Vertretungsverhältnisses ab. Das „Mißtrauen der Stände" gegeneinander sollte durch die Einführung der Möglichkeit der Kurienabstimmung für alle Fälle beseitigt werden. In den allermeisten Verhandlungen würde das „bloße Vorhandensein dieses Schutzmittels" die Anwendung von nur „sittlichen Mitteln" bewirken. Ohne die wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede in den westlichen und östlichen Provinzen zu beachten, wünschte er die Ausdehnung der Bestimmungen über die Kurienabstimmung auch auf die Rheinprovinz und Posen, um die „Divergenz" zwischen den einzelnen Teilen

35. Denkschrift Klützows v. 28. Juli 1854, die auf die Voten Westphalens (s. Anm. 33.) aufbaute.

36. § 20 der Kreis-O. f. Brandenburg v. 17. Aug. 1825.

37. Denkschrift v. 28. Juli 1854. (v. Klützow) a. a. O.

38. Reskript Manteuffels an Westphalen, 6. Sept. 1854.

39. A. Bernstein, Revolutions- und Reaktionsgeschichte Preuß. und Deutschl. Bd. S. 109. 1882 f.

der Monarchie zu vermeiden. Da die ständischen Institutionen allgemein anerkannt wären, schlug v. Meding schließlich das Fallenlassen der Entwürfe vor.

Der zweite Referent, v. Arnim-Boytzenburg[40], der als Vorsitzender der Kommissionen der Ersten Kammer über die Entwürfe zur Reform der Provinzialordnung und als brandenburgischer Landtagsmarschall die Materie gut kannte, schloß sich in seinem Gutachten vom 7. November 1856 in der Frage der Ausdehnung der Kurienabstimmung auf die Rheinprovinz und Posen v. Meding an. Sie wäre keine Pflicht, sondern nur ein fakultatives Recht. Die politischen Bedenken gegen die Weiterentwicklung des Posener Landtages wären seit der Einführung der allgemeinen Landesvertretungen unberechtigt und würden nur das Gefühl der Sonderstellung in jener Provinz verstärken. Auf das heftigste bekämpfte er die beabsichtigte Einrichtung von neuen Kommunallandtagen. Die Entziehung der Beratung der allgemeinen Gesetze hätte den Wirkungskreis der Provinziallandtage so beschränkt, daß sie, wenn sie nicht zugleich kommunalständische Angelegenheiten zu erledigen hätten, „am Mangel wirklich erheblicher und befriedigender Wirksamkeit hinwelken und nur noch ein Scheinleben führen" würden. In Pommern und Brandenburg wäre das Interesse am Provinziallandtag wegen des Vorhandenseins von Kommunallandtagen bereits vollständig erlahmt.

Die Beratung der Gutachten und der Gesetzentwürfe im Staatsrat wurde zurückgestellt, um erst einen Abänderungsvorschlag Westphalens[41] zum Art. 12 der Verfassungsurkunde zu behandeln, der den Genuß bürgerlicher und staatsbürgerlicher Rechte von dem religiösen Bekenntnis für unabhängig erklärt hatte. Bei der Reaktivierung der Provinzialstände hatte man diesen Artikel für eine Norm erklärt, die erst des Ausführungsgesetzes bedürfte. Sie beseitigte deshalb nicht die Forderung der Gemeinschaft mit einer der christlichen Kirchen für die Ausübung ständischer Rechte[42].

---

40. An Stelle des verstorbenen Raumer. Votum Westphalens an Manteuffel. 25. August 1856.

41. Votum Westphalens an Manteuffel 12. Nov. 1856.

42. Erkenntnis des Obertribunals v. 17. Sept. 1852. Vgl. K. F. Rauer, Neuere ständische Gesetzgebung der preuß. Staaten. 1859. S. 484.

Die Erörterung über die Zulassung der Juden zu den Kreis- und Provinziallandtagen war damit nicht abgeschnitten worden[43]. Eine ausführliche Behandlung erfuhr die Frage im Abgeordnetenhaus am 10. Febr. 1855 bei der Petition eines jüdischen Rittergutsbesitzers, den Minister des Innern zu veranlassen, ihm die „verfassungsmäßigen Rechte" zu gewähren[44]. — Der mit 180 gegen 105 Stimmen angenommene Kommissionsantrag, die Regierung um Abhilfe zu bitten, hatte keinen Erfolg[45]. — Ueber den bei Gelegenheit eines Antrages des Konservativen Wagener auf Aufhebung des Art. 12 gemachten Vorschlag, nur die bürgerlichen Rechte vom religiösen Bekenntnis unabhängig zu machen, war das Abgeordnetenhaus am 6. März 1856 einfach zur Tagesordnung übergegangen[46].

Westphalen befürchtete daher, daß die Annahme der acht Entwürfe über die Weiterbildung der Provinzialverfassung im Landtag von der Drangabe des Grundsatzes der Gemeinschaft mit einer der christlichen Kirchen abhängig gemacht werden könnte. Dieser Preis wäre zu teuer[47].

Das Staatsministerium beschloß am 31. Januar 1857 den Abänderungsvorschlag des Ministers des Innern zum Art. 12 auf einen „geeigneteren Zeitpunkt" zu verschieben. Es billigte die Forderung der christlichen Religion für die Ausübung ständischer Rechte und bat deshalb den König um die Zurückziehung der Entwürfe zur geplanten Reform der Provinzialstände aus dem Staatsrat[48]. —

Damit waren die Versuche, die Frage des Vertretungsverhältnisses in einer den Wünschen Friedrich Wilhelms IV. entsprechenden Weise zu regeln, endgültig gescheitert. Eine Weiterentwicklung brachte den Provinzialständen in der Reaktionszeit nur die unter sehr einschränkenden Bedingungen gewährte Dotation in Gestalt der Provinzialhilfskassen.

---

43. Vgl. A. Lette, Ueber die Verfassungzustände in Preußen 1857. S. 31.
44. Sten. Ber. II. K 1854/55 S. 275.
45. Rauer, Neuere . . . a. a. O. S. 487.
46. ebda. S. 486.
47. Votum Westphalens f. Manteuffel 12. Nov. 1856.
48. Extrakt des Immediatberichtes an S. M. vom Okt. 1857.

2. Die Einrichtung der Provinzialhilfskassen.

Den ersten Anstoß zu dem Plan der Einrichtung von Provinzialhilfskassen gaben das in den 30er und 40er Jahren wachsende Bedürfnis nach Betriebskapitalien, die Schwierigkeit der Entscheidung über die Bitten um Darlehen und Vorschüsse für die Zentralkasse und der soziale Gedanke, das Sparkassenwesen im Interesse der arbeitenden Klassen zu fördern[49].

Schon 1831 hatte sich der westfälische Landtag mit Hilfe von nicht verteilten Einquartierungs-Vergütungsgeldern selbständig eine solche Kasse geschaffen[50]. Sie lieh unter ständischer Verwaltung Kapitalien zur Förderung von Provinzialinstituten, zur Abhilfe von Notständen, zur Ablösung von Reallasten, zu Meliorationen und ähnlichen Zwecken aus. Eine Möglichkeit, die Wünsche der anderen Provinziallandtage nach entsprechenden Einrichtungen zu befriedigen, bot 1847 die Konsolidierung des Staatsschuldenwesens.

Die königliche Absicht, den Provinzen Gelder für diese Hilfskassen zu gewähren, wurde dem Vereinigten Landtag durch die Botschaft vom 7. April 1847 mitgeteilt. Die Gesamtdotation, deren Zinserträge zur Förderung der Kultur und des Verkehrs in der Monarchie verwendet werden sollten, betrug 2 500 000 Tlr. Das Eigentum an dem Stammfonds verblieb dem Staat. Bei nicht statutenmäßiger Verwendung der Gelder und bei dem Anwachsen des Kapitals auf das Doppelte des ursprünglichen Betrages (das sogen. alterum tantum) sollte die Zurückzahlung erfolgen. Nach dem nach der Seelenzahl, der Fläche und dem Aufkommen an direkten Staatssteuern berechneten Verteilungsmaßstab fielen auf die einzelnen Provinzen:

Preußen	400 000 Tlr.
Pommern	200 000 „
Brandenburg	320 000 „
Posen	210 000 „
Schlesien	450 000 „
Sachsen	300 000 „

49. Votum des Staatsministeriums f. d. König 4. Apr. 1847. Für d. Wünsche des Rheinlands vgl. Croon a. a. O. S. 262, 264.

50. Denkschrift des Staatsministeriums v. 4. Apr. 1847.

Westfalen	222 000 „
Rheinprovinz	400 000 „

Von den Zinserträgen, von denen die Hälfte zur Prämierung von Sparern dienen und ein Viertel zum Stammvermögen geschlagen werden sollten, stand den Provinzialständen nur ein Viertel zur freien Verfügung zu. Das Recht, Gelder aus Beständen der Gemeinden und Korporationen annehmen zu können, gab der ständischen Verwaltung der Kasse, der ein ständiger Regierungskommissar beigeordnet wurde, die Möglichkeit, nach dem bewährten Muster der westfälischen Provinzialhülfskasse ihren Geschäftskreis zu erweitern.

Der Vereinigte Landtag nahm die königliche Absicht mit Dank an. Der bei der Beratung der Botschaft vom 7. April 1847 in der Sitzung der Vereinigten Kurien am 29. April gestellte Antrag Vinckes, bei dem Maßstab der Verteilung nur das Aufkommen an direkten Staatssteuern zu berücksichtigen, wurde abgelehnt[51]. Er hätte eine zu starke Bevorzugung der westlichen Provinzen bedeutet.

Zur näheren Vorbereitung der den Provinziallandtagen zu machenden Vorschläge für die Statuten der Kassen wurde ein Ausschuß von 32 Mitgliedern eingesetzt[52]. Seine in der königlichen Botschaft vorgesehenen Beratungen mit dem Minister des Innern, v. Bodelschwingh, begannen am 12. Juni im Berliner Schloß. Der Ausschuß erklärte sich mit dem nach dem westfälischen Statut von 1831 ausgearbeiteten Normalstatut einverstanden. Eine Petition der Vertreter Westfalens, den für ihre Provinz berechneten Anteil sofort an die bestehende Hülfskasse zu überweisen, (Unter der Bedingung, daß $^3/_4$ des Zinsgewinnes reserviert werden sollten,) fand kein Bedenken bei dem Minister des Innern, v. Bodelschwingh, und dem Finanzminister Duesberg und wurde vom König genehmigt[53].

---

51. Sitzungsprotokolle des Ersten Vereinigten Landtags. Protokolle der Vereinigten Kurien und der Kurie der drei Stände. Berlin 1847, S. 129.

52. 8 Mitglieder der Herrenkurie, 24 aus der Kurie der drei Stände und zwar in gleicher Zahl für jeden Stand und für jede Provinz.

53. Votum der beiden Minister v. 15. Aug. 1847 a. S. M. Königlicher Erlaß v. 27. Aug.

Im März 1848 waren die von den Oberpräsidenten begutachteten Entwürfe der Statuten zur Vorlegung an die einzelnen Provinziallandtage bereit. Die Beseitigung der Provinzialstände durch die Ereignisse des Jahres 1848 verhinderte aber die Einrichtung der Provinzialhülfskassen.

Ein Antrag Diergards am 27. August 1849 in der Ersten Kammer rückte die Frage aufs neue in den Vordergrund des Interesses[54]. Dieser Rheinländer, der schon 1843 und 1845 auf dem heimatlichen Landtage für Provinzialsparkassenbanken oder ähnliche Einrichtungen eingetreten war[55], verlangte, daß die Kammern von sich aus „geeignete Vorschläge" zur Ausführung der vom König geplanten Maßregel machen sollten.

In der Kommission[56], die auf Beschluß der Ersten Kammer gebildet wurde, erklärte der Finanzminister v. Rabe, daß die Gelder bereit lägen, aber erst die neue Organisation der Provinzialstände abgewartet werden müßte, ehe sie überwiesen werden könnten. Seine Behauptung, daß die Kammern ein Verfügungsrecht über diesen Fonds nicht mehr hätten, verursachte in der Kommission eine lebhafte Diskussion. Wenn sie auch schließlich das Entscheidungsrecht des Landtags als zweifelhaft anerkennen mußte, trat sie doch mit 8 gegen 1 Stimme für eine sofortige Ueberweisung ein. Die neue provinzialständische Vertretung würde doch nicht so bald in Wirksamkeit treten, und die Einrichtung der Hülfskassen einen „wohltätigen Eindruck" auf die Stimmung im Lande machen. Die Verwaltung der Gelder sollte interimistisch eine Direktion unter dem Vorsitz des Oberpräsidenten übernehmen.

Das Plenum der Ersten Kammer war grundsätzlich mit der Einrichtung der Provinzialhülfskassen einverstanden. Gestritten wurde nur um die Organe für die Verwaltung der Fonds. Die Anhänger der alten provinzialständischen Verfassung[57] sahen in den nach ihrer Ansicht durch die Revolution nicht beseitigten Provinzialständen ein geeignetes Organ. Sie fürchteten eine Verletzung der „ständischen Freiheit", wenn

---

54. Drcks. Nr. 148 zu den Sten. Ber. I. K. 1849/50. Bd. 2.
55. Croon S. 264.
56. Kommissionsbericht Drcks. 318 der Sten. Ber. I. K. 1849/50.
57. v. Gerlach Sten. Ber. I. K. 1849/50 S. 1348.

die Erste Kammer nach dem Vorschlag der Kommission die Gelder der „Bürokratie" auslieferte. Der Minister des Innern, v. Manteuffel, suchte vergebens die „sanguinische Erwartung" über die Erfolge der zukünftigen Provinzialhülfskassen zu dämpfen. Der Gesetzentwurf wurde angenommen[58].

Die Kommission der Zweiten Kammer[59] erklärte den Landtag für nicht kompetent zur Entscheidung dieser Frage. Der Gegenstand wäre in seinem jetzigen Stadium ein rein provinzieller. Der Hauptgrund für die Ablehnung der Beratung des Gesetzentwurfes der Ersten Kammer war die Hoffnung auf eine baldige neue Provinzialvertretung und die Furcht vor einem Mißbrauch der Gelder durch eine Direktion, deren Mitglieder nach dem freien Ermessen des Oberpräsidenten aus den Provinzialangehörigen ausgewählt werden sollten.

Das Plenum der Zweiten Kammer nahm den Antrag der Kommission an, dem Herrenhausentwurf die Genehmigung nicht zu erteilen, und brachte ihn damit zu Fall[60].

Die Reaktivierung der Provinzialstände im Jahre 1851 gab der Regierung die erwünschte Gelegenheit, die Statuten von den Landtagen beraten zu lassen. Um einen Druck auf die Wahlen zu den „interimistischen" Provinzialversammlungen ausüben zu können, beabsichtigte der Minister des Innern, Westphalen, eine neue Bestimmung in die Statuten aufnehmen zu lassen, nach der die Ortschaften, die die Vornahme von Wahlen verweigerten, von den Vorteilen der Hilfskassen ausgeschlossen werden könnten. Der Oberpräsident der Rheinprovinz erklärte das für unmöglich, da sonst zahlreiche große Städte und Landgemeinden seiner Provinz benachteiligt würden[61]. Da im allgemeinen befriedigende Wahlen erzielt wurden, ließ der Minister des Innern diesen Plan fallen.

Während die meisten Provinziallandtage sich im wesentlichen mit den vorgeschlagenen Statuten einverstanden erklärten, entbrannte auf denen, wo auch noch Kommunallandtage be-

---

58. ebda. S. 1359.

59. Kommissionsbericht v. 16. Febr. 1850. Drcks. Nr. 555. z. d. Sten. Ber. II. K. 1849/50.

60. Verhandlungen der II. K. Sten. Ber. S. 2069 ff.

61. Bericht vom 24. Aug. 1851.

standen, ein heftiger Kampf um die Frage, ob die Dotation dem Provinziallandtage verbleiben oder an die Kommunalstände verteilt werden sollte. Auf dem brandenburgischen Landtage wurde geltend gemacht, daß die Verwaltung dieses Fonds der Provinzialversammlung einen neuen sehr wünschenswerten Einfluß verleihen würde. Die Gegner dieser Ansicht betonten, daß gerade in politischer Beziehung die Kommunalstände ein besserer Hort der ständischen Freiheit wären als die Provinzialstände, die bei dem ersten Ansturm der Revolution zusammengebrochen wären. Die Kommunallandtage könnten viel besser die lokalen Bedürfnisse beurteilen und hätten auch bereits zum Teil eigene Kassen (Sparkassen usw.), die ohne weitere Kosten die Gelder für die Provinzialhilfskassen mit verwalten könnten.

Aus ähnlichen Gründen wie der brandenburgische traten auch der pommersche Landtag, die Oberlausitz (Prov. Schlesien), die Altmark (Prov. Sachsen), für die Aufteilung der Anteile ein. Der König gab den ständischen Wünschen nach[62].

Die von der Einrichtung der Hilfskassen erwartete Förderung des Sparkassenwesens trat nicht ein[63]. Daher wurden in den folgenden Jahren die Wünsche mehrerer Provinzen erfüllt[64], die auch die Verwendung des für Sparkassenprämien vorgesehenen Zinsanteils für öffentliche Zwecke nach freiem Ermessen der Stände erstrebten.

Die Gewährung dieser Dotation, über deren Erträge die Provinzial- und Kommunalstände vorbehaltlich der Genehmigung der Oberpräsidenten z. T. frei verfügen konnten, förderte ohne Frage das Interesse an der Tätigkeit des Provinziallandtags, konnte aber doch nicht die Stimmen der liberalen Kritik, die die Selbstverwaltung auf nicht ständischer Grundlage erstrebten, zum Verstummen bringen[65].

---

62. Text der Statuten bei Rauer, Neuere . . . . a. a. O. S. 327 ff.

63. Erlaß Westphalens a. d. Oberpräs. 14. Juli 1854.

64. Rauer, Neuere a. a. O. S. 352. Anm. 1., S. 359 Anm. 1., S, 407 Anm. 2., S. 423 Anm. 1. Croon a. a. O. S. 268.

65. Vgl. Forderungen der vereinigten liberalen Fraktionen 12. Oktober 1858. F. Salomon, Die Deutschen Parteiprogramme. 3. Aufl. 1924. Bd. 1. S. 94.

III. Der vergebliche Versuch in der „Neuen Aera", eine Reform einzuleiten, und das Aufkommen einer neuen Idee der Selbstverwaltung.

1. Die Weiterbildung der provinzialständischen Verfassung und die Schwerinschen Entwürfe für eine neue Kreisordnung.

Die Hoffnung der Liberalen[1] auf eine ihrem Ideal entsprechende Selbstverwaltung schien sich mit dem Beginn der „Neuen Aera" erfüllen zu wollen. Westphalen, „die Seele der Reaktion und der Anführer zu allen Verderbtheiten der 50er Jahre"[2], wurde nach der Umwandlung der Stellvertretung des Prinzen Wilhelm in die Regentschaft, der er sich als einziger Minister widersetzt hatte[3], sofort durch den aufrichtig konstitutionell gesinnten Flottwell, den bisherigen Oberpräsidenten von Brandenburg, ersetzt. Die „Neue Aera" brachte aber schließlich doch nur „eine allgemeine Politik des Abwartens und des Leisetretens"[4].

Der Prinzregent wollte keinen Bruch mit der Vergangenheit. In seiner programmatischen Ansprache an das Staatsministerium vom 8. November 1858[5] erkannte er nur an, daß durch die Zurückführung der alten Verhältnisse nach der Beseitigung der

---

1. E. Zechlin, Bismarck und die Grundlegung der deutschen Großmacht. 1930 S. 168.
2. E. Lasker, Zur Verfassungsgeschichte Preußens 1874. Bd. 1. S. 17.
3. O. v. Bismarck, Gedanken und Erinnerungen. Bd. 1. S. 200.
4. S. Neumann, Die Stufen des preuß. Konservatismus. Diss. 1930. Berlin. S. 155.
5. E. Berner, Kaiser Wilhelm d. Große. Briefe, Reden und Schriften. 1906. Bd. 1. S. 445 ff.

Kommunalgesetzgebung des Jahres 1850 den Forderungen der Zeit nicht Rechnung getragen worden war, und daß „dereinst" die „bessernde Hand" angelegt werden müßte[6]. „Vorerst" sollte alles bestehen bleiben, „was eben erst wiederhergestellt war, um nicht neue Unsicherheit und Unruhe zu erzeugen." Im Falle von Anträgen des preußischen Landtags, die eine Umbildung der Provinzialordnung im Sinne freierer Selbstverwaltung erstrebten, sollte sich das Staatsministerium für eine Anerkennung der Notwendigkeit einer „Revision" im allgemeinen aussprechen, aber keine bestimmten Versprechungen auf Vorlagen machen[7].

Eine Weiterbildung erfuhr die alte provinzialständische Verfassung in der Zeit der Regentschaft durch die Zulassung der Juden zur Ausübung ständischer Rechte[8]. Diese Frage war im Anfang des Jahres 1858 bei der Beratung von Petitionen jüdischer Rittergutsbesitzer im Abgeordnetenhaus von neuem aufgeworfen und eingehend erörtert worden[9].

Der Minister des Innern, Flottwell, erklärte sich bereits in der Sitzung des Staatsministeriums vom 8. Dezember 1858 mit der bisherigen Praxis in der Behandlung der ständischen Rechte der Juden nicht einverstanden[10]. Seiner Auffassung, daß der Art. 12 der Verfassungsurkunde nicht nur die bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte allen Preußen zusicherte, sondern auch die ständischen, schlossen sich die übrigen Minister der „Neuen Aera" an[11].

Der Erlaß des Ministers des Innern an die Oberpräsidenten vom 16. Februar 1859[12], der die Anerkennung der Rechte der

---

6. Vgl. Bemerkung Wilhelms über den Ausbau der Kreis- u. Provinzialordnung zu einem Brief von Vincke-Olbendorf, der die Forderungen des liberalen Programms vom 12. Okt. 1858 rechtfertigen wollte: „Wird allmählich geschehen.". Kaiser Wilhelm I., Briefe an Politiker u. Staatsmänner. 1930/31. Bd. 2. S. 122. Anm. 1. (ed. J. Schultze).)

7. Conseilsitzung v. 20. Dez. 1858.

8. Vgl. S. 30 f. ds. Arbeit.

9. Sten. Ber. Abg. H. 1858. S. 639.

10. Votum Flottwells f. d. Staatsministerium 26. Jan. 1859.

11. Sitzung am 20. Dez. 1858, 2, Febr. 1859. Vot. a. S. M. 5. Febr. 1859.

12. Min. Bl. i. Verw. 1859. S. 49.

Juden auf den Kreis- und Provinziallandtagen aussprach, verursachte in den östlichen Provinzen z. T. eine große Erregung.

Der Berichterstatter Daniels der vom Herrenhaus für die zahlreich eingelaufenen Beschwerden eingesetzten Kommission erklärte am 4. Mai 1859 im Plenum das Ministerialreskript unter dem Beifall der Konservativen[13] für gesetzwidrig[14]. Der Art. 12 der Verfassungsurkunde hätte nicht die älteren ständischen Gesetze aufheben können, da er nur eine „Norm" darstellte, die erst des Ausführungsgesetzes bedürfte. Graf Arnim-Boytzenburg verlangte sogar, daß erst die Provinziallandtage gehört werden müßten[15].

In namentlicher Abstimmung erklärten sich 68 von 89 abgegebenen Stimmen für den Kommissionsantrag, die Petitionen der Staatsregierung zur Abhilfe zu überweisen, „weil der Inhalt des Reskriptes vom 16. Februar d. J. mit den Gesetzen im Widerspruch steht"[16]. Die verlangte Abänderung erfolgte nicht.

Um die Liberalen für die geplante Reorganisation des Heeres zu gewinnen[17], ließ der Prinzregent im Ministerium des Innern, das dem liberalen Grafen v. Schwerin-Putzar übertragen worden war[18], Entwürfe für eine neue Kreis- und Provinzialordnung vorbereiten[19]. Vorgelegt wurde in der Session 1860 nur der Entwurf für die Neuordnung der Kreisverhältnisse in den östlichen Provinzen, die in erster Linie für notwendig gehalten wurde[20].

Er knüpfte an die Kommunalordnung des Jahres 1850 an[21]. Eine Beratung des Berichtes der Kommission des Abgeordnetenhauses vom 19. Mai fand nicht mehr statt.

---

13. Kleist-Retzow, Sten. Ber. H. H. 1859. S. 288 ff. u. 320 ff.
14. ebda. S. 286.
15. ebda. S. 293 f.
16. ebda. S. 323.
17. O. Hintze, Die Hohenzollern und ihr Werk. S. 573. 5. A. 1915 Zechlin a. a. O. S. 190f.
18. Flottwell war wegen seines hohen Alters am 3. Juli 1859 zurückgetreten.
19. Thronrede vom 12. Jan. 1860 bei Eröffnung des Landtags.
20. Schwerin, Sten. Ber. Abg. H. S. 887.
21. Für Inhalt und Behandlung der Vorlage vgl. Schmitz a. a. O. S. 16 ff.

Ein neuer Entwurf wurde 1862 im Herrenhaus eingebracht, erfuhr aber nicht einmal eine Beratung in der Kommission[22].

Für die Frage der Reform der Provinzialvertretung interessieren hier nur die Vorschläge für die Abänderung des Vertretungsverhältnisses, da der Kreistag von dem Grafen Schwerin wohl nach dem Vorbild der Gesetzgebung des Jahres 1850 als Grundlage für eine Reform der Wahlen zu den Provinzialversammlungen genommen worden wäre.

Der Entwurf des Jahres 1860 beseitigte das Virilstimmenrecht der Rittergutsbesitzer und reihte diese in den Wahlverband des großen ländlichen Grundbesitzes ein. Die Seelenzahl sollte der Verteilungsmaßstab für das Vertretungsverhältnis zwischen Stadt und Land sein, der Flächenumfang der Grundstücke der für die Vertreterzahl des großen Grundbesitzes und der Landgemeinden. Der Entwurf des Jahres 1862 hielt an diesen Bestimmungen fest; wollte aber den Mitgliedern des Herrenhauses, auf deren Gut das Recht der Mitgliedschaft im Preußischen Landtag ruhte, Virilstimmen geben.

Der Konflikt zwischen Regierung und Abgeordnetenhaus wegen der Heeresvorlage drängte die Frage der Reform vollkommen in den Hintergrund[23]. 1865 plante Bismarck, eine auf den Schwerinschen Entwurf zurückgehende Kreisordnung zustande zu bringen[24]. Diese Absicht, die wohl durch Erfüllung alter liberaler Wünsche zur Versöhnung der Opposition des Landtags mit seiner Politik beitragen sollte, scheiterte an dem Minister des Innern, Graf Fritz Eulenburg[25] und dessen erstem

---

22. Für die Einzelheiten vgl. Schmitz a. a. O. S. 16 ff.

23. Ueber Lettes Versuche, die Reform der Kreisordnung weiterzutreiben, s. Schmitz, ebda.

24. Gespräch Bismarcks mit Abgeordneten am 25. 1. 1873 i. Berlin O. v. Bismarck, Die Gesammelten Werke Bd. 8. 1926. ed. W. Andreas. S. 55.

25. Bismarck charakterisierte ihn als „arbeitsscheu u. vergnügungssüchtig", glaubte aber doch, daß die Wahl Eulenburgs richtig war. „Denn wenn ich auch unter dem Mangel an Arbeitssamkeit und Pflichtgefühl meines Freundes Eulenburg mitunter schwer gelitten habe, so war er doch in den Zeiten seiner Arbeitslust" (das zeigte sich bei der Reform der 70er Jahre) „ein tüchtiger Gehilfe und immer ein feiner Kopf." Bism. Ged. u. Er. Bd. 1. S. 300.

Referenten, Geheimrat Wolff, der ohne seinen erkrankten Chef auf Bismarcks Wünsche nicht eingehen wollte.

2. R. Gneists Idee der Selbstverwaltung und seine Vorschläge für eine Reform der Provinzialordnung[26].

Von großer Bedeutung für die Bestrebungen nach einer Reform der inneren Verwaltung Preußens wurde der von dem Juristen und liberalen Politiker R. Gneist vertretene Begriff der Selbstverwaltung[27]. Auf Grund eines eingehenden Studiums der Verhältnisse Englands, das er als Land des wahren Verfassungsstaates ansah, glaubte er, daß Preußen nur dann zu einem Rechtsstaat werden könnte, wenn auch die Bevölkerung an staatlichen Funktionen der inneren Verwaltung beteiligt würde.

Aus der Gewöhnung an eine gesetzmäßige verantwortliche Selbstverwaltung im kleinen erhoffte er auch die Gewinnung der Fähigkeit zur Selbstverwaltung im ganzen, d. h. „die erfolgreiche Gesetzgebung und Kontrolle der Staatsverwaltung durch einen parlamentarischen Körper“[28]. Selbstverwaltung war ihm nicht die Autonomie der Nachbarverbände[29] in der Beschlußfassung über eigene Angelegenheiten, die die Gesetzgebung des Jahres 1850 erstrebt hatte, und die von den Konservativen gewünscht wurde[30], sondern ihre planmäßige und bewußte Heranziehung zu Staatsaufgaben, die den durch Parteiinteresse bestimmten Klassen ein Verständnis für die Notwendigkeiten eines gemeinsamen staatlichen Lebens verschaffen würde. Die Selbstverwaltung war damit ein „Zwischenbau zwischen Staat und Ge-

---

26. Nach Gneists Werken. Vgl. Verz. des benutzten Schriftums, Schmitz a. a. O. S. 26 f. E. Meister, Der Kampf der Konservativen und Liberalen . . . Jur. Diss. Münster 1929. S. 5.

27. Der Ruf nach einer „gesetzlichen Selbstverwaltung“ war schon in Dahlmanns Schriften leise angeklungen. Vgl. O. Westphal, Der Staatsbegriff H. v. Treitschkes. Meinecke Festschrift 1922. S. 484.

28. R. Gneist, d. preuß. Kreis-O. a. a. .O S. 6.

29. Gemeinde, Kreise, Provinzen.

30. F. J. Stahl, Die gegenwärtigen Parteien im Staat und Kirche 1863. S. 320. Grundzüge der konservativen Politik 1856. S. 24.

sellschaft“[31]. Sie sollte aber kein Rückfall ins Mittelalter werden, keine Neubildung von halbsouveränen Korporationen aus eigenem Recht, sondern eine auf nichtständischer Grundlage beruhende Einrichtung „zur Ausführung der Preußischen Polizei-, Finanz-, Armen-, Wege-, Schul- und Militärgesetze“[32].

Diese Selbstverwaltung, die Gneist also vorwiegend als Ausübung staatlicher Funktionen ansah, sollte von ehrenamtlich tätigen Mitgliedern der höheren Mittelstände und von kommunalen Kollegien (Kreis- und Provinzialausschüssen) getragen werden. Die Kosten wollte dieser Politiker durch Kommunalsteuern aufbringen lassen.

Um diesen ehrenamtlich Tätigen, die durch ihre gesellschaftliche Macht und Selbständigkeit nach oben hin ein Gegengewicht gegen das Beamtentum bilden sollten, nach unten hin die Stellung der Obrigkeit gegen die Lokalparteien zu wahren, bedurfte es nach ihm der vollen Amtspflicht und des Amtsauftrages vom Staat, d. h. ihre Bestätigung bezw. Ernennung durch die Regierung, so weit sie das Verwaltungsrecht auszuführen haben würden. Die Annahme eines solchen Amtes sollte verpflichtend sein.

Gneist wollte mit der Reform des Kreisverbandes beginnen, der ihm nach Umfang und Bevölkerung die angemessene Grundlage für die Bildung des obrigkeitlichen Ehrenamtes darzustellen schien. Für ihn konnte er nach dem englischen Vorbild, entsprechend den preußischen Verhältnissen, bestimmte Vorschläge machen[33]. Das Vorbild versagte für die Verbände von der Größe einer Provinz, da die englischen Grafschaften als höchste Kommunalverbände nur eine Mittelstufe zwischen den preußischen Kreisen und Provinzen darstellten[34].

Er hielt für die Provinzialverbände eine gleichmäßige Formation der Selbstverwaltung für unmöglich. Er wollte deshalb

---

31. R. Gneist, Selfgovernment, Kommunalverwaltung und Verfassungsgeschichte in England. 1871. 3. Aufl. S. 71 f, 147, 883 f.

32. Gneist, Kreis-O. S. 6.

33. ebda.

34. R. Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen. 1869. S. 607 ff.

die „Provinzen“ dem Umfang der preußischen Regierungsbezirke anpassen, die etwa den englischen Grafschaften in ihrer Größe entsprachen[35].

Der Provinziallandtag sollte aus dem Kreistag gebildet werden und zur „wirtschaftlichen Selbstverwaltung“ alle Gegenstände überwiesen bekommen, die die Leistungsfähigkeit eines Kreises überschritten, wie z. B. das Feuerversicherungswesen, die Landarmenhäuser, die Chausseen. Die laufende Verwaltung selbst glaubte er wegen des Umfanges der Geschäfte nicht an ehrenamtlich tätige Laien geben zu können[36].

Ohne die Provinzialvertretungen mit gesetzgeberischer Macht betrauen zu wollen, beabsichtigte Gneist, ihnen möglichst viele Befugnisse einzuräumen. Sein letztes Ziel war dabei, den Widerstand der partikularistischen Kleinstaaten bei einer zukünftigen Einigung Deutschlands zu brechen und sie schrittweise in Provinzen umzuwandeln. Den historischen Dynastien sollten erbliche Herrenrechte und untergeordnete Gesetzgebungsrechte eingeräumt werden, die allmählich durch fortschreitende Vermehrung[37] der Verwaltung des Bundes absorbiert werden könnten.

Gneists Pläne über die Ausgestaltung der Regierungsbezirke zu „Provinzen“ sollten keine Verwirklichung finden. Sie hätte eine zu große Umwälzung im Aufbau der Behörden herbeigeführt. Seine Bedeutung für die Reformgesetzgebung der 70er Jahre ruhte neben seinem Eintreten für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, das im Zusammenhang dieser Arbeit nicht zu untersuchen ist, vor allem auf dem von ihm aufgestellten Begriff der obrigkeitlichen Selbstverwaltung, d. h. der Dezentralisation von staatlichen Aufgaben, die den Bedürfnissen des 1866 vergrößerten Preußen und den Wünschen vieler Liberaler und auch Konservativer nach einer größeren Selbständigkeit ihrer Heimatprovinzen entgegenkam[38].

---

35. Gneist, Verwaltung, Justiz . . . S. 607. Kreis O. S. 186.
36. Gneist, Kreis. O. . . . S. 185.
37. ebda, S. 188.
38. Ueber Gneists Einfluß auf die Gestaltung der Entwürfe für die Kreisordnung vgl. Schmitz a. a. O. S. 38, 40 ff.

3. Die Wünsche nach einer Dezentralisation des Preußischen Staates[39].

Der Kampf der 1866 von Preußen annektierten Länder um eine möglichst weitgehende Selbständigkeit löste Gedanken und Bestrebungen aus, die nicht nur eine Umgestaltung der alten Provinzialstände wünschten, sondern auch auf eine grundsätzliche Neugestaltung der Monarchie hinzielten. Diese Wünsche, die, wie liberale und konservative Flugschriften zeigen, auch durch die Ueberfülle an Parlamenten nach 1866 hervorgerufen wurden[40], gingen auf Ideen der Erbkaiserlichen des Jahres 1848 zurück, die den preußischen Staatenverband im Interesse einer einheitlichen Gestaltung des deutschen Nationalstaates hatten auflockern wollen[41].

Die Forderung nach einer Dezentralisation Preußens vertrat besonders der ehemalige kurhessische Landtagsabgeordnete und Begründer der „Hessischen Morgenzeitung", Friedrich Oetker, der in einer an Bismarck gerichteten Denkschrift vom 10. 8. 1867[42] für den Fortbestand der kurhessischen Ständeversammlung als Provinziallandtag eintrat, um so eine starke Selbständigkeit seinem Lande zu erhalten. Bei seinen Verhandlungen mit den Liberalen über ein gemeinsames Vorgehen in dieser Frage verlangte er[43], daß Preußen alles selbständige Leben in den Provinzen erhalten müßte. Die Staatstätigkeit sollte auf das Notwendigste beschränkt werden, alles Uebrige der Verwaltung lebenskräftiger Kommunalverbände überlassen werden. Die ganze preußische Landesgesetzgebung sollte allmählich zugunsten der Bundes- und Provinzialgesetzgebung aufhören[44]. Der Provinzialvertretung ständen natürlich nur die

---

39. Literatur bei Croon a. a. O. S. 83. Anm. 200.

40. Vgl. dazu G. Ritter, Die preußischen Konservativen und Bismarcks deutsche Politik. 1858/76. Heidelb. Abh. H. 43. 1913. S. 250.

41. Croon a. a. O. S. 82, Ritter a. a. O. S. 251, F. Meinecke, Weltbürgertum und Nationalstaat. München u. Berlin. 1928. Aufl. 7 S. 350 ff. H. Oncken, R. v. Bennigsen 1910. Bd. 2. S. 106 ff. Utermann a. a. O. Kap. 2.

42. A. Pfaff, Zur Erinnerung an F. Oetker 1883, S. 149.

43. Februar 1867. Pfaff a. a. O. S. 175.

44. Vgl. Treitschkes Gedanken, die Kleinstaaten von unten durch

Gesetzgebungsbefugnisse über provinzielle Angelegenheiten zu, die zur Sicherung des Staatsinteresses der Genehmigung des Königs unterworfen werden müßten[45]. —

Diese Gedanken, die auch den Ansichten Bennigsens[46] und Miquels[47] entsprachen, führten in der nationalliberalen Fraktion zu heftigen Auseinandersetzungen[48], da die altpreußischen Liberalen der Ausgestaltung Preußens zum Föderativstaat durch Verselbständigung der Provinzen widerstrebten[49]. Die letzteren traten auch für Selbstverwaltung und Dezentralisation ein, aber nur so weit, als das Staatsganze nicht gefährdet würde.

Das nationalliberale Programm vom 6. Juni 1867 schwieg von den den preußischen Staat grundlegend verändernden Wünschen der neuen Provinzen und forderte nur eine Reform, vor allem die Beseitigung des ständischen Prinzips aus den Kommunalverfassungen[50].

Der Gedanke, die Befugnisse des preußischen Landtags an den Reichstag und die Provinziallandtage zu übertragen, war auch bei einigen Konservativen und den Freikonservativen lebendig[51]. Der Freikonservative Kardorff machte in einer Flugschrift ganz reale Vorschläge, von denen im Zusammenhang dieser Arbeit nur die für die beabsichtigte Weiterentwicklung der Provinziallandtage bedeutsamen hervorzuheben sind[52]. Die Mitglieder des aufzulösenden Herrenhauses sollten auf die Provinzialvertretungen verteilt werden. Diese sollten zu je $^1/_3$ aus Angehörigen des Herrenhauses, aus gewählten Abgeordneten der Kreistage und auf Grund des Reichstagswahlrechts direkt

---

die Selbstverwaltung, von oben vom Reich her herabzudrücken. Preußische Jahrbücher Bd. 34 „Bund und Reich". S. 513 ff.

45. F. Oetker, Zur Reform der preußischen Verfassung. Preuß. Jahrbuch 26. 1870. S. 172 ff.

46. Oncken a. a. O. Bd. 2. S. 107.

47. Pfaff a. a. O. S. 176.

48. ebda.

49. L. Lette, Die Reorganisation der Staats- und Selbstverwaltung in Preußen. Preuß. Jahrb. 22. 1868. S. 140 f.

50. Salomon a. a. O. Bd. 1. S. 136.

51. Ritter a. a. O. S. 255 f. S. 258 ff.

52. W. v. Kardorff-Wabnitz, Präfektur oder Selbstverwaltung 1868.

Gewählten gebildet werden. Die „Provinzen“ sollten dabei den Umfang eines preußischen Regierungsbezirkes erhalten.

Diese Ideen, die alle in irgendeiner Form den Provinzen eine größere Selbstverwaltung gewähren wollten, fanden einen Niederschlag in den Wahlprogrammen und Aufrufen für die Neuwahl des Preußischen Landtages am 31. Oktober 1867.

Dem Programm der Nationalliberalen vom 6. Juni 1867 schloß sich auf das engste ein Aufruf von 5 zu den Nationalliberalen übergegangenen Fortschrittlern vom 15. 10. 1867 an[53]. Die Fortschrittspartei verlangte als Grundlage der Reform eine Gemeindeordnung und eine gleichmäßige Vertretung auf den Kreistagen[54]. Auch die Konservativen erklärten sich von der Notwendigkeit der Reformen für überzeugt[55]. Die Kreis- und Provinzialordnung der östlichen Landesteile wäre besonders bezüglich der Zusammensetzung der Vertretungen einer Verbesserung bedürftig und der Weiterentwicklung zur Begründung der Selbstverwaltung fähig. „Besonnene Reformen“ müßten mit Entschiedenheit gefordert werden. Die „berechtigten Eigentümlichkeiten“ der neuen Provinzen sollten anerkannt werden, wenn sie sich ohne Zwang und Nachteil für die Staatseinheit aufrechterhalten ließen. Das verhältnismäßig freisinnige Programm der Konservativen veranlaßte die Freikonservativen zu einem sehr viel versprechenden Aufruf vom 27. Oktober 1867[56], in dem die „Selbstverwaltung aller Gliederungen des Volkes“ als „Abschluß der freiheitlichen Entwicklung“ gefordert wurde.

---

53. L. Parisius, Deutschlands politische Parteien und das Ministerium Bismarck. 1878. S. 109.

54. ebda S. 110.

55. Aufruf vom 24. Oktober 67. Salomon a. a. O. Bd. 1. S. 145.

56. ebda Bd. 1. S. 141 ff.

Inhaltsübersicht
über die weiteren Abschnitte der ganzen Arbeit.

(IV. Abschnitt) Den Wünschen nach einer größeren Selbständigkeit der neuen Provinzen und nach der Begründung der Selbstverwaltung kam die preußische Regierung, gedrängt von Bismarck, möglichst weit entgegen. In den neuen Landesteilen wurden Provinzial- bezw. Kommunallandtage eingerichtet, die trotz ihrer ständischen Grundlage eine gerechtere Vertretung darstellten als die Provinziallandtage der östlichen Provinzen, und denen durch die Gewährung von Provinzialfonds die Möglichkeit gegeben wurde, die ihnen überlassenen Geschäfte wirklich selbständig zu verwalten.

Die grundsätzlichen Erörterungen über die Einführung einer allgemeinen umfassenden Selbstverwaltung bei der Beratung des Dotationsgesetzes für Hannover veranlaßten die Regierung aber nur zur Einrichtung der „ständischen Selbstverwaltung" in den Provinzen Schlesien, Westfalen und Rheinland, d. h. von Organen der Provinziallandtage, denen die meisten der provinziellen Institute zur selbständigen Verwaltung überlassen wurden. Der Plan, die alten Provinzen zur Förderung der Selbstverwaltung durch die Uebereignung der Provinzialhilfskassen zu dotieren, scheiterte vor allem an dem Widerstand der Liberalen, die zunächst eine grundlegende Aenderung in der Zusammensetzung der Provinziallandtage forderten.

(V. Abschnitt) Die nach hartem Kampf erfolgte Annahme der Kreisordnung vom 13. Dez. 1872 leitete durch die Gewährung einer den modernen Forderungen besser entsprechenden Vertretung der Kreistage und durch die Ueberlassung einer Reihe von kommunalen und staatlichen Aufgaben an die Kreisausschüsse und ihre Organe auch für die Landtage der alten Provinzen die Reform ein. Nach den offen geäußerten Absichten der Regierung sollten die neuen Kreistage die Grundlage für die zukünftigen Provinziallandtage bilden. Das Dotationsgesetz des Jahres 1872, das nach Eulenburg, dem Minister des Innern, den Gegnern der Kreisordnung den Haupteinwand nehmen sollte, daß das Land die durch die Reform erwachsenden Lasten nicht zu tragen vermöchte, zeigte, daß die Geschäfte, welche den zukünftigen Organen der Provinzen überlassen werden sollten, rein „wirtschaftlicher Natur" sein würden. Die Forderungen der Liberalen nach einer umfassenderen Selbstverwaltung- sie verlangten nach dem Vorbild der neuen Kreisordnung auch eine Ueberlassung von staatlichen Aufgaben an die Landtage- und die Wünsche fast aller Parteien nach einer Ausdehnung der Reform auf alle Provinzen führte dazu, daß der erste Entwurf einer Provinzialordnung zurückgezogen und von der Regierung nach Rücksprache mit Vertrauensmännern der liberalen Partei umgeändert wurde.

(VI. Abschnitt) In dem Kampf gegen die von der Regierung Regierung geplante Ausdehnung der Reform auf alle Provinzen, trat besonders Heinrich von Sybel hervor, dem es gelang, Bismarck für seine Ansicht zu gewinnen, daß die Gewährung der Selbstverwaltung an die westlichen Provinzen eine Stärkung der Ultramontanen im Kulturkampf bedeuten würde. Bismarcks Besprechungen mit Abgeordneten von Rheinland und Westfalen bestärkten ihn in der Absicht, die Reform zunächst nur für die östlichen Provinzen durchzuführen.

Die letzten Kapitel dieses Abschnittes behandeln die Beratungen des Preußischen Landtags über den Entwurf der Provinzialordnung des Jahres 1875, in denen die Vorlage wichtige Abänderungen erfuhr. So wurden z. B. die staatlichen Angelegenheiten einem besonderen Provinzialrat überwiesen, was eine stärkere Bürokratisierung der Organe der Selbstverwaltung zur Folge

haben sollte. Die Arbeit geht dann auf die Entstehung des Dotationsgesetzes des Jahres 1875 ein, durch das der Umfang der Tätigkeit und die Bedeutung der durch die Provinzialornung geschaffenen Organe näher bestimmt wurde.

Ein kurzer Ueberblick schildert die weitere Entwicklung der provinziellen Selbstverwaltung bis zum Jahre 1918 und die durch den Umsturz bedingten Aenderungen in der Zusammensetzung der Organe der Provinzen.

Lebenslauf.

Ich, Wilhelm Zimmermann, wurde am 9. April 1908 in Berlin als Sohn des Bäckereibesitzers Ernst Zimmermann (1915 †) und seiner Ehefrau Anna, geb. Boeck, geboren. Ich besuchte anfangs die Gemeindeschule, dann die Siemens-Oberrealschule zu Charlottenburg, an der ich im Herbst 1927 die Reifeprüfung bestand. Die Ergänzungsprüfung im Lateinischen legte ich vor dem Provinzialschulkollegium Berlin im Oktober 1928 ab.

Zum Studium der Geschichte und der Germanistik besuchte ich, abgesehen von einem Semester (Tübingen), die Universität Berlin. An Vorlesungen und Uebungen nahm ich bei folgenden Herren Dozenten teil: Brandl, Dibelius, Haller, Hartung, Herrmann, Holtzmann, Hoetzsch, Hübner, Maier, Neckel, Petersen, Rieffert, Schneider, Spranger, Wahl.

Herrn Professor Hartung danke ich für manche Anregung bei der Anfertigung der Arbeit.

Am 18. Februar 1932 bestand ich die Promotionsprüfung.